Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de outubro de 2024*

[Texto retificado por Despachos de 19 de dezembro de 2024 e de 12 de março de 2025]

Índice

I. Quadro jurídico 15

A. Direito internacional 15

B. Direito da União 16

1. Regulamentação relativa à duração do tempo de trabalho 16

a) Regulamento (CE) n.º 561/2006 16

b) Regulamento (UE) n.º 165/2014 18

c) Regulamento 2020/1054 20

2. Regulamentação relativa à exigência de estabelecimento, bem como às operações de cabotagem e aos transportes combinados 28

a) Diretiva 92/106/CEE 28

b) Regulamento n.º 1071/2009 29

c) Regulamento (CE) n.º 1072/2009 30

d) Regulamento 2020/1055 34

3. Regulamentação relativa ao destacamento de trabalhadores 38

a) Diretiva 96/71/CE 38

b) Diretiva 2014/67/UE 40

c) Diretiva 2018/957 40

* Línguas do processo: búlgaro, grego, inglês, lituano, húngaro, polaco e romeno.

d) Diretiva 2020/1057 40

4. Acordo interinstitucional 45

II. Antecedentes dos litígios 47

III. Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça 48

A. Processo C-541/20 48

B. Processo C-542/20 49

C. Processo C-543/20 49

D. Processo C-544/20 50

E. Processo C-545/20 50

F. Processo C-546/20 51

G. Processo C-547/20 51

H. Processo C-548/20 52

I. Processo C-549/20 52

J. Processo C-550/20 53

K. Processo C-551/20 53

L. Processo C-552/20 54

M. Processo C-553/20 54

N. Processo C-554/20 55

O. Processo C-555/20 56

P. Quanto à apensação dos processos C-541/20 a C-555/20 56

IV. Quanto aos recursos 56

A. Quanto ao Regulamento 2020/1054 56

1. Resumo dos fundamentos 57

2. Quanto ao artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 58

a) Quanto à admissibilidade 59

1) Argumentação das partes 59

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 60

b) Quanto ao mérito 61

1) Quanto à violação do princípio da segurança jurídica 61

i) Argumentação das partes 61

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 64

2) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 71

i) Argumentação das partes 71

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 74

– Quanto à realização pelo legislador da União de um exame da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 74

– Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 77

3) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação 87

i) Argumentação das partes 87

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 89

4) Quanto à violação das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE . 94

i) Argumentação das partes 94

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 96

5) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE 101

i) Argumentação das partes 101

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 103

6) Quanto à violação das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente 106

i) Argumentação das partes 106

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 109

3. Quanto ao artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 112

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 112

1) Argumentação das partes 112

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 116

i) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 116

ii) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 117

– Quanto à aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo prosseguido 118

– Quanto à necessidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 125

– Quanto ao caráter proporcionado do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 126

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação 128

1) Argumentação das partes 128

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 129

c) Quanto à violação das disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços 133

1) Argumentação das partes 133

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 133

d) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE 134

1) Argumentação das partes 134

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 135

4. Quanto ao artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054 136

a) Observações preliminares 136

b) Quanto à existência de um erro manifesto de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade 137

1) Argumentação das partes 137

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 137

c) Quanto à violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima 139

1) Argumentação das partes 139

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 140

d) Quanto à violação do artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE 143

1) Argumentação das partes 143

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 144

5. Quanto ao artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 144

a) Argumentação das partes 145

b) Apreciação do Tribunal de Justiça 147

6. Conclusão relativa ao Regulamento 2020/1054 149

B. Quanto ao Regulamento 2020/1055 149

1. Síntese dos fundamentos 150

2. Quanto ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 152

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 154

1) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 . . 154

i) Argumentação das partes 154

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 158

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 162

b) Quanto aos outros fundamentos dirigidos contra o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 162

3. Quanto ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 162

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 163

1) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 164

i) Argumentação das partes 164

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça 164

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 . . . 166

i) Argumentação das partes . . . 166

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 171

– Quanto à aptidão do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 para realizar o objetivo prosseguido . . . 171

– Quanto à necessidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 . . . 173

– Quanto ao caráter proporcionado do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 . . . 175

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação . . . 181

1) Argumentação das partes . . . 181

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 182

c) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE . . . 186

1) Argumentação das partes . . . 186

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 187

d) Quanto à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE . . . 189

1) Argumentação das partes . . . 189

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 192

e) Quanto à violação das liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE . . . 195

1) Argumentação das partes . . . 195

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 198

f) Quanto à violação das regras do direito da União e dos compromissos da União em matéria de proteção do ambiente . . . 201

1) Argumentação das partes . . . 201

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 205

4. Quanto ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 . . . 209

a) Quanto à violação do princípio da segurança jurídica . . . 209

1) Argumentação das partes 209

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 210

b) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 212

1) Argumentação das partes 212

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 213

c) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta 214

1) Argumentos das partes 214

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 214

5. Quanto ao artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 215

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade 215

1) Argumentação das partes 215

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 216

b) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE 219

1) Argumentação das partes 219

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 220

c) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta 222

1) Argumentação das partes 222

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 222

6. Conclusão quanto ao Regulamento 2020/1055 223

C. Quanto à Diretiva 2020/1057 223

1. Síntese dos fundamentos 223

2. Quanto à regulamentação da União aplicável ao destacamento dos condutores no setor do transporte rodoviário 225

3. Quanto ao artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 227

a) Quanto à violação do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71 228

1) Argumentação das partes 228

2) Apreciação do Tribunal de Justiça 229

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação . . . 231

1) Argumentação das partes . . . 231

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 234

i) Considerações preliminares . . . 234

ii) Quanto à existência dos tratamentos discriminatórios alegados . . . 235

– Quanto ao pretenso tratamento discriminatório das operações de transporte terceiro em relação às operações de transporte bilateral . . . 236

– Quanto ao alegado tratamento discriminatório das operações de transporte combinado em relação às operações de transporte bilateral . 239

c) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade . . . 241

1) Quanto à realização pelo legislador da União de um exame da proporcionalidade do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 . . . 242

i) Argumentos das partes . . . 242

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 244

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 . . . 248

i) Argumentação das partes . . . 248

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 252

– Quanto à aptidão do artigo 1.º, n. os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 para realizar o objetivo prosseguido . . . 253

– Quanto à necessidade do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 . . . 258

– Quanto ao caráter proporcionado do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 . . . 260

d) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE . . . 263

1) Argumentação das partes . . . 263

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 264

e) Quanto à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE. . . . 264

1) Argumentação das partes . . . 264

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 266

f) Quanto à violação da livre circulação de mercadorias e da livre prestação de serviços . . . 268

1) Argumentação das partes . . . 268

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 270

i) Quanto à livre circulação de mercadorias . . . 270

ii) Quanto à livre prestação de serviços . . . 271

g) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta . . . 272

1) Argumentação das partes . . . 272

2) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 274

4. Quanto ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 . . . 277

a) Argumentação das partes . . . 277

b) Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 279

5. Conclusão sobre a Diretiva 2020/1057 . . . 282

D. Conclusão geral sobre os recursos . . . 282

V. Quanto às despesas . . . 282

«Recurso de anulação — Primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade (“Pacote mobilidade”) — Regulamento (UE) 2020/1054 — Tempos máximos de condução diários e semanais — Duração mínima das pausas e dos períodos de repouso diários e semanais — Organização do trabalho dos condutores de modo que estes possam regressar a cada três ou quatro semanas, consoante o caso, ao seu local de residência ou ao centro operacional da sua entidade patronal para aí iniciarem ou passarem o período de repouso semanal regular ou compensatório — Proibição de repouso semanal regular ou compensatório no veículo — Prazo para a instalação de tacógrafos inteligentes de segunda geração (V2) — Data de entrada em vigor — Regulamento (UE) 2020/1055 — Condições relativas ao requisito de estabelecimento — Obrigação relativa ao regresso dos veículos ao centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento — Obrigação relativa ao número de veículos e condutores normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento — Cabotagem — Período de carência de quatro dias para a cabotagem — Derrogação relativa à cabotagem no âmbito de operações de transporte combinado — Diretiva (UE) 2020/1057 — Regras específicas para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário — Prazo de transposição — Mercado interno — Regime específico aplicável à livre prestação de serviços de transporte — Política comum dos transportes — Artigos 91.º e 94.º TFUE — Liberdades fundamentais — Princípio da proporcionalidade — Avaliação de impacto — Princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação — Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — Proteção do ambiente — Artigo 11.º TFUE. — Consulta do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões Europeu»

Nos processos apensos C-541/20 a C-555/20,

[Conforme retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] que têm por objeto recursos de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interpostos em 23 de outubro de 2020 (processos C-541/20 a C-550/20 e C-552/20) e em 26 de outubro de 2020 (processos C-551/20 e C-553/20 a C-555/20),

República da Lituânia, representada por K. Dieninis, R. Dzikovič e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, na qualidade de agentes, assistidos por R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė e G. Taluntyté (C-541/20 e C-542/20),

República da Bulgária, representada inicialmente por M. Georgieva, T. Mitova e L. Zaharieva, e em seguida por T. Mitova e L. Zaharieva, na qualidade de agentes (C-543/20 a C-545/20),

Roménia, representada por R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu e A. Rotăreanu, na qualidade de agentes (C-546/20 a C-548/20),

República de Chipre, representada por I. Neophytou, na qualidade de agente (C-549/20 e C-550/20),

Hungria, representada por M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes (C-551/20),

República de Malta, representada por A. Buhagiar, na qualidade de agente, assistida por D. Sarmiento Ramírez-Escudero e J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

República da Polónia, representada por B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk e D. Lutostańska, na qualidade de agentes (C-553/20 a C-555/20),

recorrentes,

apoiadas por:

Reino da Bélgica, representado inicialmente por S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet e B. Van Hyfte, e em seguida por S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet e B. Van Hyfte, na qualidade de agentes (C-552/20),

República da Estónia, representada inicialmente por N. Grünberg e M. Kriisa, e em seguida por M. Kriisa, na qualidade de agentes (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20 a C-552/20, C-554/20 e C-555/20),

República da Letónia, representada inicialmente por K. Pommere, I. Romanovska e V. Soņeca, e em seguida por J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovskat, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República da Lituânia, representada por K. Dieninis, R. Dzikovič e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, na qualidade de agentes, assistidos por R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė e G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 e C-554/20),

Roménia, representada por R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu e A. Rotăreanu, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-545/20 e C-549/20 a C-555/20),

intervenientes,

contra

Parlamento Europeu, representado inicialmente por I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás e S. Toliušis, e em seguida por I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis e R. van de Westelaken, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Reino da Dinamarca, representado inicialmente por J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, em seguida por V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, em seguida por V. Pasternak Jørgensen e M. Søndahl Wolff, e por último por C. Maertens e M. Søndahl Wolff, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Federal da Alemanha, representada inicialmente por J. Möller e D. Klebs, e em seguida por J. Möller, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Helénica (C-542/20, C-543/20, C-545/20 a C-547/20 e C-551/20),

República Francesa, representada inicialmente por A.-L. Desjonquères, A. Ferrand e N. Vincent, em seguida por A.-L. Desjonquères e N. Vincent, em seguida por R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères e B. Herbaut, e por último por R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut e B. Travard, na qualidade de agentes (C-541/20 à C-555/20),

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado inicialmente por A. Germeaux e T. Uri, e em seguida por A. Germeaux, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino dos Países Baixos, representado por M. K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República da Áustria, representada por A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino da Suécia, representado inicialmente por H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, e em seguida por H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

intervenientes,

e

Conselho da União Europeia, representado por M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnavn e L. Vétillard, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Reino da Dinamarca, representado inicialmente por J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, em seguida por V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e L. Teilgård, em seguida por V. Pasternak Jørgensen e M. Søndahl Wolff, e por último por C. Maertens e M. Søndahl Wolff, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Federal da Alemanha, representada inicialmente por J. Möller e D. Klebs, e em seguida por J. Möller, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Helénica (C-542/20, C-543/20, C-545/20 a C-547/20 e C-551/20),

República Francesa, representada inicialmente por A.-L. Desjonquères, A. Ferrand e N. Vincent, em seguida por A.-L. Desjonquères e N. Vincent, em seguida por R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères e B. Herbaut, e por último por R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut e B. Travard, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República Italiana, representada por G. Palmieri, na qualidade de agente, e em seguida por S. Fiorentino, na qualidade de agente, assistido por A. Lipari e G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20 a C-555/20),

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado inicialmente por A. Germeaux e T. Uri, e em seguida por A. Germeaux, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino dos Países Baixos, representado por M. K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

República da Áustria, representada por A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

Reino da Suécia, representado inicialmente por H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, e em seguida por H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev e O. Simonsson, na qualidade de agentes (C-541/20 a C-555/20),

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, E. Regan (relator), T. von Danwitz e F. Biltgen, Z. Csehi, presidentes de secção, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún e M. Gavalec, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: R. Şereş e R. Stefanova-Kamisheva, administradoras,

vistos os autos e após a audiência de 24 e 25 de abril de 2023,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de novembro de 2023,

profere o presente

Acórdão

1 Nas suas petições, a República da Lituânia (C-541/20 e C-542/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), e o artigo 3.º do Regulamento (UE) 2020/1054 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, à duração mínima das pausas e dos períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos (JO 2020, L 249, p. 1), ou, a título subsidiário, a totalidade do Regulamento 2020/1054 (C-541/20);

– o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento (UE) 2020/1055 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1071/2009 (CE) n.º 1072/2009 e (UE) n.º 1024/2012 com vista à sua adaptação à evolução no setor dos transportes rodoviários (JO 2020, L 249, p. 17), na parte em que insere um n.º1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário e que revoga a Diretiva 96/26/CE do Conselho (JO 2009, L 300, p. 51), e o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 (C-542/20), e

– a título principal, o artigo 1.º, n.ºs 3 e 7, da Diretiva (UE) 2020/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (JO 2020, L 249, p. 49), ou, a título subsidiário, a totalidade da Diretiva 2020/1057 (C-541/20).

2 Nas suas petições, a República da Bulgária (C-543/20 e C-545/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), do Regulamento 2020/1054 ou, a título subsidiário, a totalidade deste regulamento (C-543/20);

– a Diretiva 2020/1057 (C-544/20), e

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, ou, a título subsidiário, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055 na sua totalidade, bem como o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), deste regulamento, ou, a título subsidiário, o artigo 2.º, ponto 4, do referido regulamento ou, a título ainda mais subsidiário, a totalidade do mesmo regulamento (C-545/20).

3 Nas suas petições, a Roménia (C-546/20 a C-548/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), do Regulamento 2020/1054 ou, a título subsidiário, a totalidade deste regulamento (C-546/20);

– o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, bem como o artigo 2.º, ponto 4, alíneas a) a c), do Regulamento 2020/1055 ou, a título subsidiário, a totalidade deste regulamento (C-547/20), e

– a título principal, o artigo 1.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, a totalidade desta diretiva (C-548/20).

4 Nas suas petições, a República da Chipre (C-549/20 e C-550/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, ou, a título subsidiário, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055 na sua totalidade ou, a título ainda mais subsidiário, a totalidade deste regulamento (C-549/20), e

– a totalidade da Diretiva 2020/1057 (C-550/20).

5 Na sua petição, a Hungria (C-551/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), e o artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, bem como, se for caso disso, todas as disposições deste regulamento que formam uma unidade inseparável com as referidas disposições, ou mesmo a totalidade do referido regulamento;

– o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, bem como, se for caso disso, todas as disposições do Regulamento 2020/1055 que formam uma unidade inseparável com as referidas disposições, e

– a título principal, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, o artigo 1.º, n.º 6, desta diretiva, bem como, se for caso disso, todas as disposições que formam uma unidade inseparável com as referidas disposições.

6 Na sua petição, a República de Malta (C-552/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

7 Nas suas petições, a República da Polónia (C-553/20 a C-555/20) pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular:

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 ou, a título subsidiário, a totalidade deste regulamento (C-553/20);

– a título principal, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, o artigo 1.º, ponto 3, do

Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, bem como o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), deste regulamento ou, a título subsidiário, o referido regulamento na sua totalidade (C-554/20), e

– a título principal, o artigo 1.º, n.ºs 3, 4, 6 e 7, bem como o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, a totalidade desta diretiva (C-555/20).

I. Quadro jurídico

A. Direito internacional

8 Em 9 de maio de 1992, foi adotada em Nova Iorque a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (*Recueil des traités des Nations unie*s, vol. 1771, p. 107, a seguir «CCNUCC»), cujo objetivo final é estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera num nível que evite a interferência humana perigosa com o sistema climático. Em 11 de dezembro de 1997, as partes na CCNUCC adotaram, ao abrigo desta, o Protocolo de Quioto a esta Convenção-Quadro.

9 Para antecipar o fim do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, que abrangia o período de 2013-2020, a Conferência das Partes na CQNUCC adotou, em 12 de dezembro de 2015, o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, tendo como principal objetivo conter o aumento da temperatura do planeta entre 1,5 °C e 2 °C acima dos níveis pré-industriais.

10 O artigo 2.º deste acordo estipula:

«1. O presente acordo, ao reforçar a aplicação da [CCNUCC], incluindo a realização do seu objetivo, procura reforçar a resposta mundial à ameaça que constituem as alterações climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza, nomeadamente através das seguintes medidas:

a) Manter o aumento da temperatura média mundial bem abaixo dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que tal reduziria significativamente os riscos e o impacto das alterações climáticas;

b) Aumentar a capacidade de adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas, promover a resiliência a essas alterações e um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa, de forma a não pôr em risco a produção alimentar;

c) Tornar os fluxos financeiros coerentes com um percurso conducente a um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa e resiliente às alterações climáticas.

2. O presente acordo será aplicado de forma a refletir a equidade e o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respetivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais.»

11 O artigo 4.º do referido acordo prevê, nos seus n.os 1 a 3:

«1. A fim de alcançar o objetivo de temperatura a longo prazo estabelecido no artigo 2.º, as partes visam cumprir o limite máximo mundial das emissões de gases com efeito de estufa o mais rapidamente possível, reconhecendo que este limite máximo demorará mais tempo a atingir para as partes que são países em desenvolvimento, e efetuar reduções rápidas em seguida, de acordo com os melhores conhecimentos científicos disponíveis, de modo a alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogénicas por fontes e as remoções por sumidouros de gases com efeito de estufa na segunda metade deste século, numa base de equidade e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza.

2. Cada parte deve elaborar, comunicar e manter os contributos sucessivos determinados a nível nacional que pretende realizar. As partes devem prosseguir as medidas de atenuação internas tendo em vista atingir os objetivos de tais contributos.

3. Os contributos sucessivos determinados a nível nacional para cada parte representarão um avanço em relação ao contributo determinado então vigente a nível nacional e correspondem ao seu maior grau possível de ambição, refletindo as suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respetivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais.»

B. Direito da União

1. Regulamentação relativa à duração do tempo de trabalho

a) Regulamento (CE) n.º 561/2006

12 O Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CEE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO 2006, L 102, p. 1), foi alterado, pela última vez, em várias das suas disposições, pelo Regulamento 2020/1054.

13 Inserido no capítulo I do Regulamento n.º 561/2006, intitulado «Disposições introdutórias», o artigo 4.º, alíneas d) a h), deste regulamento, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1054, dispõe:

«Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

d) "Pausa": período durante o qual o condutor não pode efetuar nenhum trabalho de condução ou outro e que é exclusivamente utilizado para recuperação;

[…]

f) "Repouso": período ininterrupto durante o qual o condutor pode dispor livremente do seu tempo;

g) "Período de repouso diário": período diário durante o qual o condutor pode dispor livremente do seu tempo e que compreende um "período de repouso diário regular" ou um "período de repouso diário reduzido":

– "período de repouso diário regular": período de repouso de, pelo menos, 11 horas. Em alternativa, este período de repouso diário regular pode ser gozado em dois períodos, o primeiro dos quais deve ser um período ininterrupto de, pelo menos, 3 horas e o segundo um período ininterrupto de, pelo menos, 9 horas;

– "período de repouso diário reduzido": período de repouso de, pelo menos, 9 horas, mas menos de 11 horas;

h) "Período de repouso semanal": período semanal durante o qual o condutor pode dispor livremente do seu tempo e que compreende um "período de repouso semanal regular" ou um "período de repouso semanal reduzido":

– "período de repouso semanal regular": período de repouso de, pelo menos, 45 horas;

– "período de repouso semanal reduzido": período de repouso de menos de 45 horas, que pode, nas condições previstas no n.º 6 do artigo 8.º, ser reduzido para um mínimo de 24 horas consecutivas;

[…]»

14 Inserido no capítulo II do Regulamento n.º 561/2006, intitulado «Tripulações, tempos de condução, pausas e períodos de repouso», o artigo 8.º, n.ºs 6 e 8, deste regulamento, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, previa:

«6. Em cada período de duas semanas consecutivas, o condutor deve gozar pelo menos:

– dois períodos de repouso semanal regular, ou

– um período de repouso semanal regular e um período de repouso semanal reduzido de, no mínimo, 24 horas — todavia, a redução deve ser compensada mediante um período de repouso equivalente, gozado de uma só vez, antes do final da terceira semana a contar da semana em questão.

O período de repouso semanal deve começar o mais tardar no fim de seis períodos de 24 horas a contar do fim do período de repouso semanal anterior.

[…]

8. Caso o condutor assim o deseje, os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzido fora do local de afetação podem ser gozados no veículo, desde que este esteja equipado com instalações de dormida adequadas para cada condutor e não se encontre em andamento.»

15 No mesmo capítulo, o artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 561/2006, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, enunciava:

«2. O tempo gasto pelo condutor para se deslocar para ou de um veículo abrangido pelo presente regulamento que não esteja junto à residência do condutor ou junto à empresa onde o condutor está normalmente baseado não será contado como repouso nem como pausa, a menos que o condutor se encontre num transbordador (ferry) ou comboio e tenha acesso a um beliche ou cama.

3. O tempo gasto por um condutor que viaje como condutor de um veículo não abrangido pelo presente regulamento para se deslocar para ou de um veículo abrangido pelo presente regulamento que não esteja junto à residência do condutor ou junto à empresa onde o condutor está normalmente baseado será contado como "outro trabalho".»

16 Inserido no capítulo IV do Regulamento n.º 561/2006, intitulado «Exceções», o artigo 14.º deste regulamento, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, tinha a seguinte redação:

«1. Na condição de não prejudicarem os objetivos estabelecidos no artigo 1.º, os Estados-Membros podem, após autorização da Comissão, conceder derrogações à aplicação do disposto nos artigos 6.º a 9.º no caso de transportes efetuados em circunstâncias excecionais.

2. Em caso de urgência, os Estados-Membros podem conceder uma derrogação temporária até ao limite de 30 dias, que devem imediatamente notificar à Comissão.

3. A Comissão informará os outros Estados-Membros de quaisquer derrogações concedidas nos termos do presente artigo.»

17 Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, que figura no capítulo V deste regulamento, intitulado «Controlo e sanções», e que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1054:

«As empresas de transportes devem estabelecer um horário e uma escala de serviço, indicando, para cada condutor, o nome, o local a que está afeto e o horário previamente fixado para os diferentes períodos de condução, outros tipos de trabalho, pausas e disponibilidade.

Cada condutor afeto a um serviço referido no n.º 1 deve ser portador de um extrato da escala de serviço e de uma cópia do horário de serviço.»

18 No mesmo capítulo, o artigo 18.º do Regulamento n.º 561/2006, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1054, dispõe:

«Os Estados-Membros adotarão as disposições necessárias à aplicação do presente regulamento.»

b) Regulamento (UE) n.º 165/2014

19 O Regulamento (UE) n.º 165/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativo à utilização de tacógrafos nos transportes rodoviários, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e que altera o Regulamento n.º 561/2006 (JO 2014, L 60, p. 1), foi alterado, em várias das suas disposições, pelo Regulamento 2020/1054.

20 Inserido no capítulo I do Regulamento n.º 165/2014, intitulado «Princípios, âmbito de aplicação e requisitos», o artigo 3.º deste regulamento, sob a epígrafe «Âmbito», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, previa, no seu n.º 4:

«Quinze anos depois de os veículos matriculados pela primeira vez serem obrigados a ter um tacógrafo nos termos dos artigos 8.º, 9.º e 10.º, os veículos que operam num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de registo devem ser equipados com um tacógrafo deste tipo.»

21 Inserido no capítulo II do Regulamento n.º 165/2014, intitulado «Tacógrafo inteligente», o artigo 11.º deste regulamento, sob a epígrafe «Disposições pormenorizadas aplicáveis aos tacógrafos inteligentes», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, dispunha:

«Para assegurar que os tacógrafos inteligentes respeitem os princípios e requisitos estabelecidos no presente regulamento, a Comissão adota, através de atos de execução, as disposições pormenorizadas necessárias à aplicação uniforme dos artigos 8.º, 9.º e 10.º, com exceção das disposições que prevejam o registo de dados suplementares pelos tacógrafos. Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 42.º, n.º 3.

As disposições pormenorizadas a que se refere o primeiro parágrafo devem:

a) No que se refere ao desempenho das funções do tacógrafo inteligente nos termos referidos no presente capítulo, incluir os requisitos necessários para garantir a segurança, exatidão e fiabilidade dos dados disponibilizados ao tacógrafo pelo serviço de posicionamento por satélite e pela tecnologia de comunicação à distância a que se referem os artigos 8.º e 9.º;

b) Especificar as diferentes condições e requisitos para que o serviço de posicionamento por satélite e a tecnologia de comunicação à distância a que se referem os artigos 8.º e 9.º estejam no exterior ou integrados no tacógrafo e, quando no exterior, especificar as condições para a utilização do sinal de posicionamento por satélite como segundo sensor de movimentos;

c) Especificar as normas necessárias à interface a que se refere o artigo 10.º Estas normas podem incluir uma disposição relativa à distribuição dos direitos de acesso entre o condutor, a oficina e a empresa de transporte, e funções de controlo para os dados registados pelo tacógrafo cujas funções de controlo devam ser baseadas num mecanismo de autenticação/autorização definido para a interface, tal como um certificado para cada nível de acesso e condicionados pela sua viabilidade técnica.»

22 Inserido no capítulo VI do Regulamento n.º 165/2014, intitulado «Utilização do equipamento», o artigo 33.º deste regulamento, sob a epígrafe «Responsabilidade das empresas de transporte», que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1054, enuncia, no seu n.º 2:

«As empresas de transportes devem conservar as folhas de registo e impressões, sempre que estas últimas tiverem sido feitas em cumprimento do artigo 35.º, por ordem cronológica e de forma legível, durante um período de, pelo menos, um ano a partir da sua utilização e remeter cópias aos condutores interessados, caso estes o solicitem. As empresas de transportes remetem também aos condutores interessados que o solicitem cópias dos dados descarregados do cartão do condutor, em conjunto com impressões dessas cópias. As folhas de registo, impressões e dados descarregados devem ser apresentados ou entregues, a pedido, aos agentes de controlo autorizados.»

23 O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento de Execução (UE) 2016/799 da Comissão, de 18 de março de 2016, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 165/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os requisitos para construção, ensaio, instalação, funcionamento e reparação de tacógrafos e seus componentes (JO 2016, L 139, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/502 da Comissão, de 28 de fevereiro de 2018 (JO 2018, L 85, p. 1) (a seguir «Regulamento de Execução 2016/799»), dispõe:

«A construção, o ensaio, a instalação, a inspeção, o funcionamento e a reparação de tacógrafos inteligentes e dos respetivos componentes devem cumprir os requisitos técnicos constantes do anexo IC do presente regulamento.»

24 O artigo 6.º, terceiro parágrafo, do Regulamento de Execução 2016/799 estabelece o seguinte:

«No entanto, o anexo IC é aplicável a partir de 15 de junho de 2019 […]»

25 O anexo IC diz respeito às condições de construção, ensaio, instalação e controlo dos tacógrafos inteligentes.

c) Regulamento 2020/1054

26 Os considerandos 1, 2, 4, 6, 8, 13 a 15, 17 a 19, 23, 27, 34 e 36 do Regulamento 2020/1054 têm a seguinte redação:

«(1) Boas condições de trabalho para os condutores e condições comerciais equitativas para as empresas de transporte rodoviário são da maior importância para criar um setor do transporte rodoviário seguro, eficiente e socialmente responsável, a fim de assegurar a não discriminação e de atrair trabalhadores qualificados. Para facilitar este processo, é essencial que as regras sociais da União no domínio dos transportes rodoviários sejam claras, proporcionadas, adequadas à sua finalidade, fáceis de aplicar e de fazer cumprir, e sejam executadas de forma eficaz e coerente em toda a União.

(2) Na sequência da avaliação da eficácia e eficiência da execução das regras em vigor em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, nomeadamente do Regulamento [n.º 561/2006], foram identificadas algumas insuficiências na aplicação desse regime jurídico. A existência de regras pouco claras no que respeita aos períodos de repouso semanal, às instalações de repouso, às pausas no caso de tripulação múltipla, assim como a ausência de regras no que respeita ao regresso dos condutores ao seu domicílio, conduziu a interpretações e práticas de execução divergentes nos Estados-Membros. Vários Estados-Membros adotaram recentemente medidas unilaterais, aumentando ainda mais a insegurança jurídica e a desigualdade de tratamento dos condutores e dos transportadores. No entanto, os tempos máximos de condução diária e semanal contribuem de forma eficaz para a melhoria das condições sociais dos condutores de transportes rodoviários e para a segurança rodoviária em geral. É necessário envidar esforços constantes para assegurar o cumprimento da legislação.

[…]

(4) A avaliação *ex post* do Regulamento [n.º 561/2006] confirmou que a aplicação incoerente e ineficaz das regras sociais da União se ficou a dever principalmente à falta de clareza das regras, à utilização ineficiente e desigual das ferramentas de controlo e à insuficiente cooperação administrativa entre os Estados-Membros.

[…]

(6) Regras claras, adequadas, proporcionadas, e aplicadas de forma uniforme são também cruciais para atingir os objetivos de melhorar as condições de trabalho dos condutores e, em especial, para assegurar uma concorrência leal e sem distorções entre os transportadores e contribuir para a segurança rodoviária de todos os utentes da estrada.

[…]

(8) Os condutores que efetuam o transporte internacional de mercadorias a longa distância passam longos períodos fora do seu domicílio. Os atuais requisitos relativos ao repouso semanal regular poderão prolongar desnecessariamente esses períodos. É, pois, conveniente adaptar as disposições relativas aos períodos de repouso semanal regular de modo a que os condutores possam mais facilmente efetuar operações de transporte internacional em observância das regras e chegar ao seu domicílio para gozarem o seu período de repouso semanal regular, bem como serem integralmente compensados por todos os períodos de repouso semanal reduzidos. […]

[…]

(13) A fim de promover o progresso social é conveniente especificar onde pode ser gozado o período de repouso semanal, para garantir que os condutores têm condições de repouso adequadas. A qualidade do alojamento é particularmente importante durante o período de repouso semanal regular, que o condutor deverá passar fora da cabina do veículo num alojamento adequado, às custas da empresa de transporte, na qualidade de empregador. Para garantir boas condições de trabalho e a segurança dos condutores, é conveniente clarificar o requisito de que os condutores disponham de alojamento de qualidade e adequado do ponto de vista do género para os seus períodos de repouso semanal regular, se estes forem gozados fora do domicílio.

(14) É também necessário prever que as empresas de transporte organizem o trabalho dos condutores de forma a que os períodos fora do domicílio não sejam excessivamente longos e que os condutores possam beneficiar de períodos de repouso prolongados como compensação pelos períodos de repouso semanal reduzidos. A organização do regresso deverá prever a chegada do condutor a um centro operacional da empresa de transporte no Estado-Membro onde está estabelecida ou ao local de residência deste, sendo os condutores livres para decidir onde passar o seu período de repouso. A fim de demonstrar que a empresa de transporte cumpre as suas obrigações em matéria de organização do regresso normal, a empresa de transporte deverá poder utilizar registos do tacógrafo, registos de escala de serviço dos condutores ou outra documentação. Tais elementos de prova deverão estar disponíveis nas instalações da empresa de transporte, a fim de serem apresentados caso as autoridades de controlo o solicitem.

(15) Uma vez que os períodos de repouso semanal regular e os períodos de repouso mais longos não podem ser gozados no veículo nem numa zona de estacionamento, mas apenas num alojamento apropriado, que pode ser adjacente a uma zona de estacionamento, é fundamental permitir que os condutores tenham acesso a zonas de estacionamento seguras e protegidas que proporcionem níveis adequados de segurança e instalações apropriadas. A Comissão já analisou formas de incentivar a criação de zonas de estacionamento de elevada qualidade, inclusivamente os requisitos mínimos exigidos. Por conseguinte, a Comissão deverá elaborar normas em matéria de zonas de estacionamento seguras e protegidas. Essas normas deverão contribuir para promover zonas de estacionamento de elevada qualidade. Além disso, as normas podem ser revistas de modo a permitir um melhor acesso a combustíveis alternativos, em conformidade com as políticas de desenvolvimento de tais infraestruturas. É igualmente importante garantir que as zonas de estacionamento não tenham gelo nem neve.

[…]

(17) A bem da segurança rodoviária e da aplicação da lei, todos os condutores deverão estar plenamente cientes das regras relativas aos tempos de condução e de repouso, bem como dos perigos da fadiga. Neste contexto, é importante dispor de informações facilmente acessíveis sobre as instalações de repouso disponíveis. Por conseguinte, a Comissão deverá fornecer informações sobre zonas de estacionamento seguras e protegidas através de um sítio Web de fácil utilização. Essas informações deverão manter-se atualizadas.

(18) A fim de garantir a segurança e proteção permanente das zonas de estacionamento, o poder de adotar atos nos termos do artigo 290.º [TFUE] deverá ser delegado na Comissão no que diz respeito ao estabelecimento de normas relativas ao nível do serviço prestado em zonas de estacionamento seguras e protegidas e de procedimentos relativos à certificação da segurança das zonas de estacionamento. […]

(19) As orientações revistas relativas à RTE-T, estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão 661/2010/UE (JO 2013, L 348, p. 1, a seguir "Regulamento RTE-T")], preveem a criação de zonas de estacionamento nas autoestradas de 100 em 100 km, aproximadamente, a fim de proporcionar aos utentes comerciais da estrada espaço de estacionamento com um nível de segurança e proteção adequado. De modo a acelerar e promover a construção de infraestruturas de estacionamento adequadas, é importante que estejam disponíveis possibilidades suficientes de cofinanciamento pela União de acordo com os atos jurídicos da União, em vigor e futuros, que estabelecem as condições para esse apoio financeiro.

[…]

(23) Os Estados-Membros deverão adotar todas as medidas necessárias para garantir que as regras nacionais em matéria de sanções aplicáveis em caso de infração ao Regulamento [n.º 561/2006] e ao Regulamento [nº 165/2014]. […]

[…]

(27) A relação custo-eficácia do controlo do cumprimento das regras sociais, o rápido desenvolvimento das novas tecnologias, a digitalização em toda a economia da União e a necessidade de condições de concorrência equitativas no setor do transporte rodoviário internacional tornam necessário encurtar o período de transição para a instalação de tacógrafos inteligentes nos veículos matriculados. Os tacógrafos inteligentes contribuirão para a simplificação dos controlos, facilitando assim o trabalho das autoridades nacionais.

[…]

(34) É importante que as empresas de transporte estabelecidas em países terceiros estejam sujeitas a regras equivalentes às da União quando realizarem operações de transporte rodoviário no território da União. A Comissão deverá avaliar a aplicação deste princípio a nível da União e propor soluções adequadas a negociar no contexto do Acordo Europeu relativo ao Trabalho das Tripulações de Veículos que efetuam Transportes Internacionais Rodoviários ("Acordo AETR").

[…]

(36) Atendendo a que os objetivos do presente regulamento, a saber, melhorar a segurança rodoviária e as condições de trabalho para os condutores na União através da harmonização das regras relativas ao tempo de condução, pausas e períodos de repouso no transporte rodoviário e através da harmonização das regras relativas à utilização e controlo de tacógrafos, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à natureza desses objetivos, ser mais bem alcançados a nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º [TUE]. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar esses objetivos.»

27 O artigo 1.º, pontos 6 a 8, 11, 13 e 16, do Regulamento 2020/1054 prevê:

«O Regulamento [n.º 561/2006] é alterado do seguinte modo:

[…]

6) O artigo 8.º é alterado do seguinte modo:

a) O n.º 6 passa a ter a seguinte redação:
"6. Em cada período de duas semanas consecutivas, o condutor goza pelo menos:
a) De dois períodos de repouso semanal regular; ou
b) De um período de repouso semanal regular e de um período de repouso semanal reduzido de pelo menos 24 horas.

O período de repouso semanal começa o mais tardar no fim de seis períodos de 24 horas a contar do fim do período de repouso semanal anterior.

Não obstante o disposto no primeiro parágrafo, um condutor que efetue operações de transporte internacional de mercadorias pode gozar dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos fora do Estado-Membro onde se encontra estabelecido, desde que, em cada período de quatro semanas consecutivas, o condutor goze pelo menos quatro períodos de repouso semanal, dos quais pelo menos dois sejam períodos de repouso semanal regular.

Para efeitos do presente número, considera-se que um condutor efetua operações de transporte internacional se os dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos do condutor tiverem início fora do Estado-Membro onde o empregador está estabelecido e do país de residência do condutor.";

[…]

c) O n.º 8 passa a ter a seguinte redação:

"8. Os períodos de repouso semanal regular e quaisquer períodos de repouso semanal de duração superior a 45 horas gozados a título de compensação por um período de repouso semanal reduzido anterior não podem ser gozados num veículo. Os referidos períodos de repouso devem ser gozados num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas.

Os custos de alojamento fora do veículo ficam a cargo do empregador.";

d) É inserido o seguinte número:

"8-A. As empresas de transporte organizam o trabalho dos condutores de modo a que estes possam regressar ao centro operacional do empregador onde o condutor está normalmente baseado e onde iniciam o seu período de repouso semanal regular, no Estado-Membro onde o empregador está normalmente baseado, ou ao local de residência do condutor em cada período de quatro semanas consecutivas, a fim de passar, pelo menos, um período de repouso semanal regular ou um período de repouso semanal superior a 45 horas a título de compensação por um período de repouso semanal reduzido.

Todavia, caso o condutor goze dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos nos termos do n.º 6, a empresa de transporte organiza o trabalho do condutor de modo a que este possa regressar antes do início do período de repouso semanal regular superior a 45 horas a título de compensação.

A empresa documenta a forma como cumpre essa obrigação e conserva a documentação nas suas instalações a fim de a apresentar a pedido das autoridades de controlo."

[…]

7) É inserido o seguinte artigo:

"Artigo 8.º-A

1. A Comissão assegura que as informações sobre as zonas de estacionamento seguras e protegidas sejam facilmente acessíveis aos condutores que efetuam operações de transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros. A Comissão publica uma lista de todas as zonas de estacionamento certificadas, a fim de proporcionar aos condutores as seguintes condições:

– deteção e prevenção de intrusões,

– iluminação e visibilidade,

– ponto de contacto e procedimentos de emergência,

– instalações sanitárias adequadas do ponto de vista do género,

– possibilidade de comprar produtos alimentares e bebidas,

– conexões de comunicação,

– alimentação elétrica.

A lista dessas zonas de estacionamento é disponibilizada num único sítio Web oficial que seja objeto de atualizações regulares.

2. A Comissão adota atos delegados nos termos do artigo 23.º-A, a fim de estabelecer normas que especifiquem em pormenor o nível do serviço e de segurança no que diz respeito às zonas enumeradas no n.º 1 e aos procedimentos de certificação das zonas de estacionamento.

3. Todas as zonas de estacionamento certificadas podem ter afixada uma indicação de que se encontram certificadas de acordo com as normas e os procedimentos da União.

Nos termos do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento [RTE-T], os Estados-Membros devem incentivar a criação de espaço de estacionamento para os utilizadores comerciais da estrada.

4. Até 31 de dezembro de 2024, a Comissão apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a disponibilidade de instalações de repouso adequadas para os condutores e de zonas de estacionamento seguras, bem como sobre a criação de zonas de estacionamento seguras e protegidas certificadas nos termos dos atos delegados a que se refere o n.º 2. Esse relatório pode enumerar medidas destinadas a aumentar o número e a qualidade das zonas de estacionamento seguras e protegidas.”

8) O artigo 9.º é alterado do seguinte modo:

[…]

b) O n.º 2 passa a ter a seguinte redação:
“2. O tempo gasto pelo condutor para se deslocar até um local para assumir o controlo de um veículo abrangido pelo âmbito de aplicação do presente regulamento, ou para regressar desse local, caso o veículo não esteja junto à residência do condutor nem junto ao centro operacional do empregador onde o condutor está normalmente baseado, não pode ser contado como repouso nem como pausa, exceto se o condutor se encontrar num transbordador (*ferry*) ou num comboio e tenha acesso a uma cabine-dormitório, uma cama ou um beliche.”

[…]

11) No artigo 12.º, são aditados os seguintes parágrafos:

"Desde que tal não comprometa a segurança rodoviária, em circunstâncias excecionais, o condutor pode também não observar o disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, e no artigo 8.º, n.º 2, e exceder, no máximo, até uma hora o tempo de condução diário e semanal para chegar ao centro operacional do empregador ou ao local de residência do condutor para gozar um período de repouso semanal.

Nas mesmas condições, o condutor pode exceder, no máximo, até duas horas o tempo de condução diário e semanal, desde que tenha gozado uma pausa ininterrupta de 30 minutos imediatamente antes do período de condução suplementar necessário para chegar ao centro operacional do empregador ou ao local de residência do condutor para gozar um período de repouso semanal regular.

[…]"

[…]

13) No artigo 14.º, o n.º 2 passa a ter a seguinte redação:

"2. Em caso de urgência, os Estados-Membros podem, em circunstâncias excecionais, conceder uma derrogação temporária até ao limite de 30 dias, que deve ser devidamente fundamentada e imediatamente notificada à Comissão. A Comissão publica imediatamente essas informações num sítio Web público."

[…]

16) No artigo 19.º, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

"1. Os Estados-Membros determinam o regime de sanções aplicável às infrações do disposto no presente regulamento e no Regulamento [n.º 165/2014] e tomam todas as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação. Essas sanções são efetivas e proporcionadas em relação à gravidade das infrações […], bem como dissuasivas e não discriminatórias. Nenhuma infração ao presente regulamento e ao Regulamento [n.º 165/2014] está sujeita a mais de uma sanção ou a mais de um processo. […]"»

28 O artigo 2.º do Regulamento 2020/1054 tem a seguinte redação:

«O Regulamento [n.º 165/2014] é alterado do seguinte modo:

[…]

2) No artigo 3.º, o n.º 4 é substituído pelo seguinte texto:

"4. No máximo até três anos a contar do final do ano da data de entrada em vigor das disposições pormenorizadas a que se refere o artigo 11.º, segundo parágrafo, as categorias de veículos a seguir indicados que circulam num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de matrícula são equipados com um tacógrafo inteligente conforme disposto nos artigos 8.º, 9.º e 10.º do presente regulamento:

a) Os veículos equipados com um tacógrafo analógico;

b) Os veículos equipados com um tacógrafo digital que cumpram as especificações constantes do anexo I-B do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 [do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (JO 1985, L 370, p. 8)], aplicáveis até 30 de setembro de 2011;

c) Os veículos equipados com um tacógrafo digital que cumpram as especificações constantes do anexo I-B do Regulamento [n.º 3821/85], aplicáveis a partir de 1 outubro 2011; e

d) Os veículos equipados com um tacógrafo digital que cumpram as especificações constantes do anexo I-B do Regulamento [n.º 3821/85], aplicáveis a partir de 1 de outubro de 2012.

4-A. No máximo até quatro anos após a data de entrada em vigor das disposições pormenorizadas a que se refere o artigo 11.º, segundo parágrafo, os veículos equipados com um tacógrafo inteligente nos termos do anexo I-C do Regulamento de Execução [2016/799] que circulam num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de matrícula são equipados com um tacógrafo inteligente conforme disposto nos artigos 8.º, 9.º e 10.º do presente regulamento."

[…]

8) O artigo 11.º é alterado do seguinte modo:

a) O primeiro parágrafo é substituído pelo seguinte texto:

"Para assegurar que os tacógrafos inteligentes respeitem os princípios e requisitos estabelecidos no presente regulamento, a Comissão adota, através de atos de execução, as disposições pormenorizadas necessárias à aplicação uniforme dos artigos 8.º, 9.º e 10.º, com exceção das disposições que prevejam o registo de dados suplementares pelos tacógrafos.

Até 21 de agosto de 2021, a Comissão adota atos de execução que estabelecem disposições pormenorizadas relativas à aplicação uniforme da obrigação de registar e armazenar os dados relativos a todas as passagens de fronteira do veículo e às atividades a que se refere o artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo e terceiro travessões, e o artigo 8.º, n.º 1, segundo parágrafo.

[…]"»

29 As especificações técnicas relativas aos tacógrafos inteligentes referidas no artigo 11.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 165/2014, conforme alterado pelo artigo 2.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento 2020/1054, são objeto do Regulamento de Execução (UE) 2021/1228 da Comissão, de 16 de julho de 2021, que altera o Regulamento de Execução 2016/799 (JO 2021, L 273, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) 2023/980 da Comissão, de 16 de maio de 2023, no que diz respeito ao tacógrafo inteligente de transição e à sua utilização pelo mesmo do

sistema de autenticação de mensagens de navegação do serviço aberto Galileo e que altera o Regulamento de Execução (UE) 2021/1228 (JO 2023, L 134, p. 28) (a seguir «Regulamento de Execução 2021/1228»). Nos termos do seu artigo 1.º, o Regulamento de Execução 2021/1228 altera o anexo IC do Regulamento de Execução 2016/799 em conformidade com o anexo deste Regulamento de Execução 2021/1228.

30 O artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Regulamento 2020/1054 dispõe:

«O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.»

2. Regulamentação relativa à exigência de estabelecimento, bem como às operações de cabotagem e aos transportes combinados

a) Diretiva 92/106/CEE

31 O terceiro considerando da Diretiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (JO 1992, L 368, p. 38), tem a seguinte redação:

«Considerando que os problemas cada vez maiores inerentes ao congestionamento das estradas, ao ambiente e à segurança rodoviária exigem, a bem do interesse público, um desenvolvimento mais acelerado dos transportes combinados como alternativa ao transporte rodoviário.»

32 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva aplica-se às operações de transporte combinado, sem prejuízo do Regulamento (CEE) n.º 881/92 [do Conselho, de 26 de março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efetuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros (JO 1992, L 95, p. 1)].

Na aceção da presente diretiva entende-se por transportes combinados, os transportes de mercadorias entre Estados-Membros para os quais o camião, o reboque, o semirreboque, com ou sem trator, a caixa móvel ou o contentor de 20 pés e mais utilizam a estrada para a parte inicial ou final do trajeto e, para a outra parte, o caminho-de-ferro, uma via navegável ou um percurso marítimo que exceda 100 quilómetros em linha reta, e efetuam o trajeto inicial ou final por via rodoviária:

– quer entre o ponto de carga da mercadoria e a estação ferroviária de embarque apropriada mais próxima para o trajeto inicial e entre a estação ferroviária de desembarque apropriada mais próxima e o ponto de descarga da mercadoria para o trajeto final,

– quer num raio superior a 150 quilómetros em linha reta a partir do porto fluvial ou marítimo de embarque ou de desembarque.»

33 O artigo 4.º da referida diretiva enuncia:

«Os transportadores rodoviários estabelecidos num Estado-Membro que satisfaçam as condições de acesso à profissão e ao mercado dos transportes de mercadorias entre Estados-Membros têm o

direito de efetuar, no âmbito de um transporte combinado entre Estados-Membros, trajetos rodoviários iniciais e/ou finais que façam parte integrante do transporte combinado e que incluam ou não a passagem de uma fronteira.»

b) Regulamento n.º 1071/2009

34 Inserido no capítulo I do Regulamento n.º 1071/2009, intitulado «Disposições gerais», o artigo 3.º deste regulamento, sob a epígrafe «Requisitos para exercer a atividade de transportador rodoviário», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, previa:

«1. As empresas que exercem a atividade de transportador rodoviário devem:

a) Dispor de um estabelecimento efetivo e estável num Estado-Membro;

b) Ser idóneas;

c) Ter a capacidade financeira apropriada; e

d) Ter a capacidade profissional exigida.

2. Os Estados-Membros podem impor requisitos suplementares, que devem ser proporcionados e não discriminatórios, a preencher pelas empresas para serem autorizadas a exercer a atividade de transportador rodoviário.»

35 Incluído no capítulo II, do Regulamento n.º 1071/2009, intitulado «Condições a satisfazer para preencher os requisitos previstos no artigo 3.º», o artigo 5.º do mesmo, sob a epígrafe «Condições relativas ao requisito de estabelecimento», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, enunciava:

«Para preencher o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, a empresa deve:

a) Dispor de um estabelecimento, localizado nesse Estado-Membro, com instalações onde conserva os principais documentos da empresa, nomeadamente os documentos contabilísticos, os documentos de gestão do pessoal, os documentos que contenham dados relativos aos tempos de condução e repouso, e qualquer outro documento a que a autoridade competente deva poder ter acesso para verificar o preenchimento dos requisitos previstos no presente regulamento. Os Estados-Membros podem exigir que os estabelecimentos localizados no seu território também tenham outros documentos à disposição nas suas instalações a qualquer momento;

b) Uma vez concedida a autorização, dispor de um ou mais veículos, matriculados ou colocados em circulação em conformidade com a legislação desse Estado-Membro, detidos em propriedade plena ou detidos, por exemplo, em virtude de um contrato de aluguer com opção de compra ou de um contrato de aluguer ou de locação financeira;

c) Efetuar efetiva e permanentemente, com os equipamentos administrativos necessários, as suas operações relativas aos veículos mencionados na alínea b), e com os equipamentos e serviços técnicos adequados, num centro de exploração localizado nesse Estado-Membro.»

36 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1071/2009 tem por objeto, segundo a sua epígrafe, as condições relativas ao requisito de idoneidade.

c) Regulamento (CE) n.º 1072/2009

37 Nos termos dos considerandos 2, 4, 5, 13 e 15 do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (JO 2009, L 300, p. 72):

«(2) O estabelecimento de uma política comum dos transportes implica, nomeadamente, a aprovação de regras comuns aplicáveis ao acesso ao mercado dos transportes internacionais rodoviários de mercadorias no território da Comunidade e a aprovação das condições em que os transportadores de mercadorias não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro. Estas regras devem ser estabelecidas de forma a contribuir para o bom funcionamento do mercado interno dos transportes.

[…]

(4) A criação de uma política comum de transportes implica a eliminação de todas as restrições em relação ao prestador de serviços de transporte em razão da nacionalidade ou do facto de se encontrar estabelecido num Estado-Membro distinto daquele em que os serviços devam ser prestados.

(5) Para que isso possa ser alcançado de forma harmoniosa e flexível, deverá prever-se um regime transitório de cabotagem enquanto a harmonização do mercado dos transportes rodoviários de mercadorias não estiver concluída.

[…]

(13) Os transportadores titulares da licença comunitária prevista no presente regulamento e os transportadores habilitados a efetuar determinadas categorias de serviços de transporte internacional de mercadorias deverão ser autorizados a efetuar, a título temporário, e de acordo com o presente regulamento, serviços de transporte nacional num Estado-Membro sem aí disporem de uma sede ou de outro estabelecimento. […]

[…]

(15) Sem prejuízo das disposições do Tratado relativas ao direito de estabelecimento, as operações de cabotagem são um exemplo de prestação de serviços por transportadores num Estado-Membro em que não se encontram estabelecidos e não deverão ser proibidas se não forem levadas a cabo de uma forma que constitua uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento. A fim de contribuir para a aplicação deste requisito, a frequência das operações de cabotagem e o período em que podem ser realizadas deverão ser mais claramente definidos. No passado, estes serviços de transporte nacional eram autorizados a título temporário. Na prática, tem sido difícil verificar quais os serviços autorizados. É, por conseguinte, necessário definir regras claras e fáceis de fazer cumprir.»

38 Inserido no capítulo I do Regulamento n.º 1072/2009, intitulado «Disposições gerais», o artigo 2.º do mesmo, sob a epígrafe «Definições», que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1055, dispõe:

«Para os efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1) "Veículo": um veículo a motor matriculado num Estado-Membro ou um conjunto de veículos acoplados, dos quais pelo menos o veículo a motor está matriculado num Estado-Membro, destinados exclusivamente ao transporte de mercadorias;

2) "Transportes internacionais":
   a) As deslocações em carga de um veículo cujos pontos de partida e de chegada se situam em dois Estados-Membros diferentes, com ou sem trânsito por um ou vários Estados-Membros ou países terceiros;
   b) As deslocações em carga de um veículo com origem num Estado-Membro com destino a um país terceiro, e vice-versa, com ou sem trânsito por um ou vários Estados-Membros ou países terceiros;
   c) As deslocações em carga de um veículo entre países terceiros, atravessando em trânsito o território de um ou mais Estados-Membros;
   d) As deslocações sem carga relacionadas com os transportes a que se referem as alíneas a), b) e c);

[…]

6) "Operações de cabotagem": transportes nacionais por conta de outrem efetuados a título temporário num Estado-Membro de acolhimento, de acordo com o presente regulamento;

[…]»

39 O capítulo III do Regulamento n.º 1072/2009, intitulado «Cabotagem», contém os artigos 8.º a 10.º do mesmo regulamento.

40 O artigo 8.º deste regulamento, sob a epígrafe «Princípio geral», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, previa:

«1. Os transportadores rodoviários de mercadorias por conta de outrem que sejam titulares de uma licença comunitária e cujos motoristas, quando nacionais de país terceiro, sejam titulares de certificados de motorista, ficam autorizados, nas condições fixadas no presente capítulo, a efetuar operações de cabotagem.

2. Uma vez efetuada a entrega das mercadorias transportadas à chegada de um transporte internacional com origem num Estado-Membro ou de um país terceiro e com destino ao Estado-Membro de acolhimento, os transportadores referidos no n.º 1 ficam autorizados a efetuar, com o mesmo veículo ou, tratando-se de um conjunto de veículos acoplados, com o veículo trator desse mesmo conjunto, o máximo de três operações de cabotagem na sequência do referido transporte internacional. A última operação de descarga no quadro de uma operação de cabotagem, antes da saída do Estado-Membro de acolhimento, deve ter lugar no prazo de sete dias a contar da última operação de descarga realizada no Estado-Membro de acolhimento no quadro do transporte internacional com destino a este último.

No prazo referido no primeiro parágrafo, os transportadores rodoviários podem efetuar uma parte ou a totalidade das operações de cabotagem autorizadas nos termos do referido parágrafo em qualquer Estado-Membro, na condição de se limitarem a uma operação de cabotagem por Estado-Membro no prazo de três dias a contar da entrada sem carga no território desse Estado-Membro.

3. Os serviços nacionais de transporte rodoviário de mercadorias efetuados no Estado-Membro de acolhimento por um transportador não residente só são considerados conformes com o presente regulamento se o transportador puder apresentar provas claras da realização do transporte internacional com destino a este último e de cada uma das operações consecutivas de cabotagem efetuadas.

As provas referidas no primeiro parágrafo devem incluir, relativamente a cada operação, os dados seguintes:

a) Nome, endereço e assinatura do expedidor;

b) Nome, endereço e assinatura do transportador;

c) Nome e endereço do destinatário, bem como a sua assinatura e a data de entrega efetiva das mercadorias;

d) Local e data da receção das mercadorias e local previsto para a entrega;

e) Descrição comum da natureza das mercadorias e do método de embalagem e, caso se trate de mercadorias perigosas, a sua descrição geralmente reconhecida, bem como o número de volumes e as suas marcações e números especiais;

f) Peso bruto das mercadorias ou quantidade expressa de outra forma;

g) Matrícula do veículo trator e do reboque.

4. Não se exigem documentos adicionais para provar que as condições estabelecidas no presente artigo foram respeitadas.

5. Os transportadores autorizados no Estado-Membro de estabelecimento, nos termos da legislação desse Estado-Membro, a efetuar os transportes rodoviários de mercadorias por conta de outrem referidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 5 do artigo 1.º ficam autorizados, nas condições fixadas no presente capítulo, a efetuar, consoante o caso, operações de cabotagem da mesma natureza ou operações de cabotagem com veículos da mesma categoria.

6. A admissão à cabotagem no âmbito dos tipos de transporte referidos nas alíneas d) e e) do n.º 5 do artigo 1.º não fica sujeita a qualquer restrição.»

41 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1072/2009, sob a epígrafe «Procedimento de salvaguarda», na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, previa:

«1. Em caso de perturbação grave do mercado de transportes nacionais numa zona geográfica determinada devido à atividade de cabotagem ou por ela agravada, os Estados-Membros podem

pedir à Comissão que tome medidas de salvaguarda, fornecendo-lhe as informações necessárias e notificando-a das medidas que tencionam tomar em relação aos transportadores residentes.

2. Para os efeitos do n.º 1, entende-se por:

– "perturbação grave do mercado de transportes nacionais numa zona geográfica determinada": o surgimento, nesse mercado, de problemas específicos do mesmo, que possam originar um excedente grave, suscetível de persistir, da oferta em relação à procura, implicando uma ameaça para o equilíbrio financeiro e a sobrevivência de um número significativo de transportadores,

– "zona geográfica": uma zona que englobe uma parte ou a totalidade do território de um Estado-Membro ou se estenda a uma parte ou à totalidade do território de outros Estados-Membros.

3. A Comissão analisa a situação com base, nomeadamente, nos dados pertinentes e, após consulta ao comité a que se refere o n.º 1 do artigo 15.º, decide, no prazo de um mês a contar da receção do pedido do Estado-Membro, se devem ou não ser tomadas medidas de salvaguarda, procedendo, em caso afirmativo, à sua aprovação.

Essas medidas podem ir até à exclusão temporária da zona geográfica em questão do âmbito de aplicação do presente regulamento.

As medidas tomadas nos termos do presente artigo mantêm-se em vigor por um período não superior a seis meses, renovável uma vez dentro do mesmo limite de validade.

A Comissão notifica imediatamente os Estados-Membros e o Conselho de qualquer decisão tomada ao abrigo do presente número.

4. Caso a Comissão decida tomar medidas de salvaguarda relativas a um ou vários Estados-Membros, as autoridades competentes dos Estados-Membros em questão devem tomar medidas de alcance equivalente em relação aos transportadores residentes e informar a Comissão desse facto. Estas medidas devem ser aplicadas pelo menos a partir da mesma data que as medidas de salvaguarda tomadas pela Comissão.

5. Os Estados-Membros podem submeter à apreciação do Conselho a decisão tomada pela Comissão nos termos do n.º 3, no prazo de 30 dias a contar da sua notificação. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente, no prazo de 30 dias a contar da data em que a questão lhe tiver sido submetida ou, caso vários Estados-Membros o tenham feito, a contar da data em que a questão lhe tiver sido submetida pela primeira vez.

São aplicáveis à decisão do Conselho os limites de validade fixados no terceiro parágrafo do n.º 3. As autoridades competentes dos Estados-Membros interessados devem tomar medidas de alcance equivalente em relação aos transportadores residentes e informar a Comissão desse facto. Caso o Conselho não tome uma decisão dentro do prazo fixado no primeiro parágrafo, a decisão da Comissão torna-se definitiva.

6. Caso a Comissão considere que as medidas referidas no n.º 3 devem ser reconduzidas, apresenta uma proposta ao Conselho, que sobre ela delibera por maioria qualificada.»

d) Regulamento 2020/1055

42 Nos termos dos considerandos 6, 8 e 20 a 22 do Regulamento 2020/1055:

«(6) A fim de combater o fenómeno das chamadas "empresas de fachada" e de assegurar uma concorrência leal e condições de concorrência equitativas no mercado interno, é necessário garantir que os transportadores rodoviários estabelecidos num Estado-Membro nele tenham uma presença efetiva e permanente e exerçam as suas atividades de transporte a partir do seu território. Por conseguinte, e à luz da experiência adquirida, é necessário clarificar e reforçar as disposições relativas à existência de um estabelecimento efetivo e estável, evitando, simultaneamente, a imposição de encargos administrativos desproporcionados.

[…]

(8) O Regulamento [n.º 1071/2009] obriga as empresas a efetuarem efetiva e permanentemente as suas operações com os equipamentos técnicos e serviços técnicos adequados num centro de exploração localizado no Estado-Membro de estabelecimento, e permite que sejam impostos requisitos suplementares a nível nacional, sendo o mais comum dispor de lugares de estacionamento no Estado-Membro de estabelecimento. Contudo, tais requisitos, aplicados de forma desigual, não têm sido suficientes para assegurar um vínculo genuíno a esse Estado-Membro que permita combater eficazmente as empresas de fachada e reduzir o risco de cabotagem sistemática e de atividade de condutores nómadas organizados a partir de uma empresa à qual os veículos não regressam. Considerando que, de modo a garantir que o mercado interno no domínio do transporte funcione devidamente, podem ser necessárias regras específicas em matéria de direito de estabelecimento e de prestação de serviços, é adequado proceder a uma maior harmonização dos requisitos de estabelecimento e tornar mais rigorosos os requisitos relacionados com a presença dos veículos utilizados pelo transportador no Estado-Membro de estabelecimento. A definição de um intervalo mínimo preciso em que o veículo deve regressar também contribui para que possa ser efetuada a devida manutenção dos veículos com o equipamento técnico localizado no Estado-Membro de estabelecimento e facilita os controlos.

O ciclo desses regressos deverá ser sincronizado com a obrigação, prevista no Regulamento [n.º 561/2006], de a empresa de transporte organizar as suas operações de modo a permitir ao condutor regressar a casa pelo menos de quatro em quatro semanas, possibilitando assim o cumprimento de ambas as obrigações uma vez que o condutor regressa juntamente com o veículo, pelo menos de dois em dois ciclos de quatro semanas. Esta sincronização reforça o direito de o condutor regressar e reduz o risco de o veículo ter de regressar apenas para cumprir este novo requisito de estabelecimento. No entanto, a obrigação de regressar ao Estado-Membro de estabelecimento não deverá exigir a realização de um número de operações específico no Estado-Membro de estabelecimento, nem de outra forma limitar a possibilidade de os transportadores rodoviários prestarem serviços em todo o mercado interno.

[…]

(20) As regras relativas aos transportes nacionais efetuados a título temporário por transportadores de mercadorias não residentes num Estado-Membro de acolhimento (cabotagem) deverão ser claras, simples e de fácil aplicação, mantendo-se, ao mesmo tempo, o nível de liberalização alcançado até à data.

(21) As operações de cabotagem deverão contribuir para aumentar o fator de carga dos veículos pesados e reduzir a circulação em vazio, e deverão ser autorizadas, desde que não sejam realizadas de forma a que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro em causa. A fim de assegurar que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma a que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua, os transportadores de mercadorias não deverão poder realizar operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro durante um determinado prazo após o final de um período de operações de cabotagem.

(22) Embora a maior liberalização estabelecida no artigo 4.º da Diretiva [92/106], comparada com a cabotagem prevista no Regulamento [n.º 1072/2009], tenha sido benéfica para a promoção do transporte combinado e deva, em princípio, ser mantida, é necessário garantir que não dê azo a abusos. A experiência demonstra que, em certas partes da União, se tem recorrido a esta disposição de forma sistemática para contornar o caráter temporário da cabotagem e como base para a presença contínua de veículos num Estado-Membro que não o de estabelecimento da empresa. Estas práticas desleais poderão conduzir ao *dumping* social e põem em causa o cumprimento do regime jurídico relativo à cabotagem. Por conseguinte, para resolução desses problemas, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de derrogar do artigo 4.º da Diretiva [92/106] e aplicar as disposições relativas à cabotagem previstas no Regulamento [n.º 1072/2009], impondo um limite proporcionado à presença contínua de veículos no seu território.»

43 O artigo 1.º do Regulamento 2020/1055 prevê:

«O Regulamento [n.º 1071/2009] é alterado do seguinte modo:

[…]

3) O artigo 5.º passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 5.º

Condições relativas ao requisito de estabelecimento

1. Para preencher o requisito previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), no Estado-Membro de estabelecimento a empresa deve:

a) Dispor de instalações onde possa ter acesso aos originais dos seus principais documentos, em formato eletrónico ou em qualquer outro formato, nomeadamente aos seus contratos de transporte, aos documentos relativos aos veículos à disposição da empresa, aos documentos contabilísticos, aos documentos de gestão do pessoal, aos contratos de trabalho, aos documentos da segurança social, aos documentos que contenham dados sobre o escalonamento e destacamento dos motoristas, aos documentos que contenham dados relativos à cabotagem, aos períodos de condução e repouso e a qualquer outro documento a que a autoridade competente deva poder ter acesso para verificar o cumprimento, por parte da empresa, das condições previstas no presente regulamento;

b) Organizar a atividade da sua frota de veículos de forma a assegurar que os veículos à disposição da empresa, e que são utilizados no transporte internacional, regressem a um dos centros operacionais situados nesse Estado-Membro o mais tardar oito semanas após terem saído;

c) Estar registada no registo das sociedades comerciais desse Estado-Membro ou num registo similar quando o direito nacional o exija;

d) Estar sujeita ao imposto sobre as receitas, e, quando o direito nacional o exija, ter um número de identificação de imposto sobre o valor acrescentado válido;

e) Uma vez concedida a autorização, dispor de um ou mais veículos, matriculados ou colocados em circulação e autorizados a ser utilizados em conformidade com a legislação desse Estado-Membro, independentemente de serem detidos em propriedade plena ou detidos, por exemplo, em virtude de um contrato de aluguer com opção de compra ou de um contrato de aluguer ou de locação financeira;

f) Realizar efetiva e permanentemente as suas atividades administrativas e comerciais com o equipamento e os serviços adequados, em instalações como as referidas na alínea a) situadas no território desse Estado-Membro, e gerir efetiva e permanentemente as suas operações de transporte utilizando os veículos referidos na alínea g) com o equipamento técnico adequado situado no território desse Estado-Membro;

g) Ter contínua e regularmente à sua disposição um número de veículos que preenchem as condições estabelecidas na alínea e) e de motoristas que estão normalmente afetados a um centro operacional nesse Estado-Membro, em ambos os casos, proporcionado ao volume das operações de transporte efetuadas pela empresa.

[…]”»

44 O artigo 2.º do Regulamento 2020/1055 dispõe:

«O Regulamento [n.º 1072/2009] é alterado do seguinte modo:

[…]

4) O artigo 8.º é alterado do seguinte modo:

a) É inserido o seguinte número:
“2-A. Os transportadores de mercadorias não podem efetuar operações de cabotagem com o mesmo veículo ou, tratando-se de um conjunto de veículos acoplados, com o respetivo veículo trator desse conjunto, no mesmo Estado-Membro antes de expirar um prazo de quatro dias a contar do fim da última operação de cabotagem efetuada nesse Estado-Membro.”

b) No n.º 3, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redação:
“3. Os serviços nacionais de transporte rodoviário de mercadorias efetuados no Estado-Membro de acolhimento por um transportador não residente só são considerados conformes com o presente regulamento se o transportador puder apresentar provas claras da realização do transporte internacional anterior e de cada uma das operações consecutivas de cabotagem realizadas. No caso de o veículo ter estado no território do Estado-Membro de acolhimento durante o período de quatro dias que antecede o transporte internacional, o transportador apresenta também provas claras de todas as operações realizadas durante esse período.”;

c) É inserido o seguinte número:

"4-A. Os elementos de prova referidos no n.º 3 são apresentados ou enviados ao agente responsável pelo controlo do Estado-Membro de acolhimento a seu pedido e durante o controlo na estrada. Os elementos de prova podem ser apresentados ou enviados em suporte eletrónico, utilizando um formato estruturado passível de revisão que possa ser usado diretamente para armazenamento e tratamento informático, como a guia de remessa eletrónica (e-CMR) prevista no Protocolo Adicional de Genebra da Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (CMR), sobre a guia de remessa eletrónica, de 20 de fevereiro de 2008. Durante os controlos na estrada, o condutor está autorizado a contactar a sede da empresa, o gestor de transportes ou qualquer outra pessoa ou entidade, a fim de apresentar, antes do fim do controlo na estrada, qualquer dos elementos de prova referidos no n.º 3."

[…]

5) O artigo 10.º é alterado do seguinte modo:

[…]

b) É aditado o seguinte número:

"7. Para além do disposto nos n.os 1 a 6 do presente artigo e em derrogação do artigo 4.º da Diretiva [92/106], se tal for necessário para evitar o recurso abusivo a esta última disposição através da prestação de serviços ilimitados e contínuos compostos por troços rodoviários iniciais ou finais no território de um Estado-Membro de acolhimento que façam parte de operações de transporte combinado entre Estados-Membros, os Estados-Membros podem prever que o artigo 8.º do presente regulamento seja aplicável aos transportadores de mercadorias que efetuem tais trajetos rodoviários iniciais e/ou finais no interior desse Estado-Membro. No que se refere a esses troços rodoviários de transporte de mercadorias, os Estados-Membros podem prever um período superior ao prazo de sete dias previsto no artigo 8.º, n.º 2, do presente regulamento e um prazo inferior ao prazo de quatro dias previsto no artigo 8.º, n.º 2-A, do presente regulamento. A aplicação do artigo 8.º, n.º 4, do presente regulamento a tais operações de transporte não prejudica os requisitos decorrentes da Diretiva [92/106]. Os Estados-Membros que recorram à derrogação prevista no presente número notificam a Comissão desse facto antes de aplicarem as medidas nacionais pertinentes. Procedem à revisão das referidas medidas pelo menos de cinco em cinco anos e notificam a Comissão dos resultados dessa revisão. Publicam de uma forma transparente as regras, incluindo a duração dos respetivos períodos."»

3. Regulamentação relativa ao destacamento de trabalhadores

a) Diretiva 96/71/CE

45 O artigo 1.º da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018 (JO 2018, L 173, p. 16), sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», prevê:

«— 1. A presente diretiva assegura a proteção dos trabalhadores destacados durante o seu destacamento no que respeita à livre prestação de serviços, estabelecendo disposições imperativas relativas às condições de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores que devem ser respeitadas.

[…]

3. A presente diretiva é aplicável sempre que as empresas mencionadas no n.º 1 tomem uma das seguintes medidas transnacionais:

a) Destacar um trabalhador para o território de um Estado-Membro, por sua conta e sob a sua direção, no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa destacadora e o destinatário da prestação de serviços que trabalha nesse Estado-Membro, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador;

ou

b) Destacar um trabalhador para um estabelecimento ou uma empresa do grupo situados num Estado-Membro, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador;

ou

c) Pôr, na qualidade de empresa de trabalho temporário ou de agência de colocação, um trabalhador à disposição de uma empresa utilizadora estabelecida no território de um Estado-Membro ou que nele exerça a sua atividade, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre o trabalhador e a empresa de trabalho temporário ou a agência de colocação.

[…]»

46 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definição», dispõe, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por “trabalhador destacado” qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade.»

47 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Condições de trabalho e emprego», enuncia:

«1. Os Estados-Membros asseguram que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, as empresas a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, garantam, com base na igualdade de tratamento, aos trabalhadores destacados no seu território as condições de trabalho e emprego relativas às matérias a seguir enumeradas que sejam fixadas no território do Estado-Membro onde o trabalho for executado:

– por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e/ou

– por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8:

a) Períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso;
b) Duração mínima das férias anuais remuneradas;
c) Remuneração, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; a presente alínea não se aplica aos regimes profissionais complementares de pensões;
d) Condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário;
e) Saúde, segurança e higiene no trabalho;
f) Medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens;
g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação;
h) Condições de alojamento dos trabalhadores caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual;
i) Subsídios e abonos ou reembolsos de despesas para cobrir as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento para os trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais.

[…]

3. Os Estados-Membros podem, após consulta dos parceiros sociais e segundo os respetivos usos e costumes em vigor, decidir não aplicar o disposto na alínea c) do segundo travessão do n.º 1 aos casos referidos no n.º 3, alíneas a) e b), do artigo 1.º quando o período de destacamento não for superior a um mês.

4. Os Estados-Membros podem, segundo as legislações e/ou práticas nacionais, prever derrogações ao disposto na alínea c) do segundo travessão do n.º 1, nos casos previstos no n.º 3, alíneas a) e b), do artigo 1.º, bem como à decisão de um Estado-Membro na aceção do n.º 3 do presente artigo, através de convenções coletivas na aceção do n.º 8 do presente artigo, respeitantes a um ou vários sectores de atividade, quando a duração do destacamento não for superior a um mês.

[…]»

b) Diretiva 2014/67/UE

48 O artigo 9.º, da Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71 e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO 2014, L 159, p. 11), diz respeito aos requisitos administrativos e às medidas de controlo em matéria de destacamento de trabalhadores.

c) Diretiva 2018/957

49 Nos termos do considerando 15 da Diretiva 2018/957:

«Devido à natureza fortemente móvel do trabalho nos transportes rodoviários internacionais, a aplicação da presente diretiva nesse setor suscita problemas e dificuldades específicos de natureza jurídica, que devem ser abordados, no quadro do pacote relativo à mobilidade, através de regras específicas para o transporte rodoviário que reforcem também a luta contra a fraude e os abusos.»

50 O artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva prevê:

«A presente diretiva é aplicável ao setor do transporte rodoviário a partir da data de aplicação de um ato legislativo que altere a Diretiva 2006/22/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa a exigências mínimas no que respeita à execução dos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, quanto às disposições sociais no domínio das atividades de transporte rodoviário e que revoga a Diretiva 88/599/CEE do Conselho (JO 2006, L 102, p. 35),] no que diz respeito aos requisitos de execução e que estabeleça regras específicas no que se refere à Diretiva [96/71] e à Diretiva [2014/67] para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário.»

d) Diretiva 2020/1057

51 Os considerandos 1 a 4, 7 a 13, 15 e 43 da Diretiva 2020/1057 têm a seguinte redação:

«(1) A fim de criar um setor dos transportes rodoviários seguro, eficiente e socialmente responsável, é necessário assegurar, por um lado, condições de trabalho adequadas e proteção social para os condutores e, por outro, condições comerciais adequadas e condições de concorrência leal para os transportadores rodoviários (transportadores). Em virtude do grau elevado de mobilidade dos trabalhadores do setor dos transportes rodoviários, são necessárias regras setoriais específicas, a fim de assegurar o equilíbrio entre a livre prestação transfronteiriça de serviços pelos transportadores, a livre circulação de mercadorias, condições de trabalho adequadas e a proteção social para os condutores.

(2) Tendo em vista o grau elevado de mobilidade dos serviços de transporte rodoviário, é precisa especial atenção para assegurar que os condutores beneficiem dos direitos que lhes assistem e que os transportadores, a maioria dos quais são empresas de reduzida dimensão, não sejam confrontados com obstáculos administrativos desproporcionados ou controlos discriminatórios suscetíveis de restringir indevidamente a sua liberdade de prestação de serviços transfronteiriços. Pela mesma razão, quaisquer regras nacionais aplicáveis aos transportes rodoviários devem ser proporcionadas e justificadas, tomando em consideração

a necessidade de garantir condições de trabalho adequadas e proteção social adequada para os condutores e de facilitar o exercício da liberdade de prestação de serviços de transporte rodoviário com base na concorrência leal entre transportadores nacionais e estrangeiros.

(3) O equilíbrio entre a melhoria das condições de trabalho adequadas e proteção social para os condutores e a simplificação do exercício da livre prestação de serviços de transporte rodoviário, com base numa concorrência leal entre transportadores nacionais e estrangeiros, é crucial para o bom funcionamento do mercado interno.

(4) Após avaliação da eficácia e eficiência da atual legislação social da União no setor dos transportes rodoviários, foram detetadas determinadas lacunas nas disposições em vigor, assim como deficiências na sua execução, como, por exemplo, no que se refere ao recurso a empresas "de fachada". Além disso, há uma série de discrepâncias entre os Estados-Membros em matéria de interpretação, aplicação e execução dessas disposições, o que dá azo a elevados encargos administrativos para os condutores e os transportadores. Esta situação gera uma incerteza jurídica que é prejudicial para as condições sociais e laborais dos condutores e para as condições de concorrência leal para os transportadores do setor.

[…]

(7) A fim de garantir a aplicação proporcionada e efetiva da Diretiva [96/71] no setor dos transportes rodoviários, é necessário estabelecer regras setoriais específicas que reflitam as especificidades da grande mobilidade dos trabalhadores do setor dos transportes rodoviários e assegurem um equilíbrio entre a proteção social dos condutores e a livre prestação transfronteiriça de serviços pelos transportadores. As disposições em matéria de destacamento de trabalhadores da Diretiva [96/71], bem como as disposições da Diretiva [2014/67/UE] relativas à respetiva execução, aplicam-se ao setor dos transportes rodoviários e deverão ficar sujeitas às regras específicas estabelecidas na presente diretiva.

(8) Tendo em conta a elevada mobilidade que caracteriza o setor dos transportes, os condutores não são geralmente destacados para outro Estado-Membro ao abrigo de contratos de serviços por períodos prolongados, como acontece noutros setores. Por conseguinte, deverá ser esclarecido em que circunstâncias não se aplicam a esses condutores as regras aplicáveis ao destacamento de longa duração da Diretiva [96/71].

(9) O equilíbrio das regras específicas sobre o destacamento deverá assentar na existência de uma ligação suficiente entre o condutor, o serviço prestado e o território do Estado-Membro de acolhimento. Para facilitar a aplicação dessas regras, deverá ser feita uma distinção entre diferentes tipos de operações de transporte em função do grau de ligação ao território do Estado-Membro de acolhimento.

(10) Quando os condutores efetuam operações de transporte bilaterais do Estado-Membro onde a empresa está estabelecida (Estado-Membro de estabelecimento) para o território de outro Estado-Membro, de um país terceiro ou de regresso ao Estado-Membro de estabelecimento, a natureza do serviço está estreitamente relacionada com o Estado-Membro de estabelecimento. É possível que os condutores efetuem diversas operações de transporte bilaterais durante uma viagem. A aplicação das regras de destacamento e, por conseguinte, das condições de trabalho e emprego garantidas no Estado-Membro de acolhimento a estas operações bilaterais constituiria uma restrição desproporcionada à livre prestação transfronteiriça de serviços de transporte rodoviário.

(11) Importa clarificar que o transporte internacional em trânsito através do território de um Estado-Membro não constitui uma situação de destacamento. Estas operações caracterizam-se pelo facto de os condutores atravessarem o Estado-Membro sem carregar nem descarregar mercadorias e sem tomar nem largar passageiros, pelo que não existe uma ligação significativa entre as atividades dos condutores e o Estado-Membro de trânsito. A qualificação da presença dos condutores num Estado-Membro como trânsito não é, portanto, afetada pelas paragens ligadas, por exemplo, a razões de higiene.

(12) Se os condutores efetuarem operações de transporte combinado, a natureza do serviço prestado durante o troço inicial ou final está estreitamente ligada ao Estado-Membro de estabelecimento, se o troço por si só constituir uma operação de transporte bilateral. Em contraste, se a operação de transporte durante o referido troço for realizada dentro do Estado-Membro de acolhimento ou como uma operação de transporte internacional não bilateral. Há uma ligação suficiente ao território de um Estado-Membro de acolhimento, pelo que se deverão aplicar as regras de destacamento.

(13) Se os condutores realizarem outros tipos de operações, nomeadamente operações de cabotagem ou transportes internacionais não bilaterais, existe uma ligação suficiente ao território de um Estado-Membro de acolhimento. A ligação existe no caso das operações de cabotagem na aceção [do Regulamento n.º 1072/2009] e [do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88], dado que, nessas situações, toda a operação de transporte tem lugar num Estado-Membro de acolhimento e o serviço está, por conseguinte, estreitamente ligado ao território do Estado-Membro de acolhimento. As operações de transporte internacional não bilaterais caracterizam-se pelo facto de os condutores efetuarem transportes internacionais fora do Estado-Membro de estabelecimento onde a empresa que efetua o destacamento se encontra. Os serviços prestados estão, por conseguinte, ligados ao Estado-Membro de acolhimento em causa e não ao Estado-Membro de estabelecimento. Nesses casos, as regras setoriais específicas são necessárias só no que diz respeito aos requisitos administrativos e [às] medidas de controlo.

[…]

(15) Os transportadores da União enfrentam uma concorrência crescente por parte de transportadores estabelecidos em países terceiros. Por esse motivo, é da maior importância assegurar que os transportadores da União não sejam discriminados. Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Diretiva [96/71], as empresas estabelecidas num Estado que não seja um Estado-Membro não podem beneficiar de um tratamento mais favorável do que as empresas estabelecidas num Estado-Membro. Este princípio deverá igualmente aplicar-se no que diz respeito às regras específicas em matéria de destacamento previstas na presente diretiva. Deverá, nomeadamente, aplicar-se quando os transportadores de países terceiros realizem operações de transporte ao abrigo de acordos bilaterais ou multilaterais que concedam acesso ao mercado da União.

[…]

(43) As medidas nacionais para a transposição da presente diretiva são aplicáveis a partir de 18 meses após a data de entrada em vigor da presente diretiva. A Diretiva [2018/957] será aplicável ao setor dos transportes rodoviários, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, dessa diretiva, a partir de 2 de fevereiro de 2022.»

52 O artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, sob a epígrafe «Regras específicas relativas ao destacamento de condutores», prevê:

«1. O presente artigo estabelece regras específicas no que diz respeito a determinados aspetos da Diretiva [96/71], relativa ao destacamento dos condutores do setor do transporte rodoviário, e da Diretiva [2014/67] relativa aos requisitos administrativos e às medidas de controlo aplicáveis ao destacamento dos referidos condutores.

2. As presentes regras específicas aplicam-se aos condutores ao serviço de empresas estabelecidas num Estado-Membro que tomem a medida transnacional a que se refere o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva [96/71].

3. Não obstante o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [96/71], nenhum condutor é considerado destacado para efeitos da Diretiva [96/71] quando executar operações de transporte bilateral de mercadorias.

Para efeitos da presente diretiva, uma operação de transporte bilateral respeitante a mercadorias é a deslocação de mercadorias baseada num contrato de transporte a partir do Estado-Membro de estabelecimento, tal como definido no artigo 2.º, n.º 8, do Regulamento [n.º 1071/2009], para outro Estado-Membro ou um país terceiro, ou a partir de outro Estado-Membro ou país terceiro para o Estado-Membro de estabelecimento.

A partir de 2 de fevereiro de 2022, data a partir da qual os condutores têm, nos termos do artigo 34.º, n.º 7, do Regulamento [n.º 165/2014], de registar manualmente os dados de passagem de fronteira, os Estados-Membros aplicam igualmente a isenção, prevista no primeiro e no segundo parágrafo do presente número relativa ao transporte bilateral respeitante a mercadorias, quando, para além de realizar uma operação de transporte bilateral, o condutor realiza uma atividade de carga e/ou descarga nos Estados-Membros ou países terceiros que atravesse, desde que o condutor não carregue mercadorias e as descarregue no mesmo Estado-Membro.

Quando uma operação de transporte bilateral com início no Estado-Membro de estabelecimento durante a qual não tenha sido realizada nenhuma atividade adicional, for seguida de uma operação de transporte bilateral com destino ao Estado-Membro de estabelecimento, a isenção relativa a atividades adicionais prevista no terceiro parágrafo é aplicável, no máximo, a duas atividades adicionais de carga e/ou descarga, nas condições estabelecidas no terceiro parágrafo.

As isenções relativas a atividades adicionais estabelecidas no terceiro e quarto parágrafos do presente número só são aplicáveis até à data em que um tacógrafo inteligente que cumpra o registo das passagens de fronteira e atividades adicionais referidas no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento [n.º 165/2014], tiver de ser instalado pela primeira vez for instalado nos veículos matriculados num Estado-Membro, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, quarto parágrafo, do mesmo regulamento. A partir dessa data, as isenções relativas a atividades adicionais referidas no terceiro e no quarto parágrafos do presente número aplicam-se exclusivamente aos condutores de veículos equipados com um tacógrafo inteligente nos termos dos artigos 8.º, 9.º e 10.º do referido regulamento.

4. Não obstante o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [96/71], um condutor não é considerado destacado para efeitos da Diretiva [96/71] quando realiza operações de transporte bilateral de passageiros.

Para efeitos da presente diretiva, há operação de transporte bilateral em transporte internacional ocasional ou regular de passageiros, como estabelecido no Regulamento [n.º 1073/2009], quando o condutor executa uma das seguintes operações:

a) toma os passageiros no Estado-Membro de estabelecimento e os larga noutro Estado-Membro ou num país terceiro; ou

b) toma os passageiros num Estado-Membro ou num país terceiro e os larga no Estado-Membro de estabelecimento; ou

c) toma e larga os passageiros no Estado-Membro de estabelecimento com o objetivo de realizar excursões locais noutro Estado-Membro ou num país terceiro, de acordo com o disposto no Regulamento [n.º 1073/2009].

A partir de 2 de fevereiro de 2022, data a partir da qual os condutores passam a dever registar manualmente os dados relativos às passagens de fronteira, nos termos do artigo 34.º, n.º 7, do Regulamento [n.º 165/2014], os Estados-Membros aplicam a isenção relativa a operações de transporte bilateral de passageiros prevista no primeiro e no segundo parágrafos do presente número, igualmente quando o condutor que realiza uma operação de transporte bilateral, para além desta operação, recolhe passageiros uma vez; e/ou larga passageiros uma única vez nos Estados-Membros ou países terceiros que o condutor atravesse, desde que o condutor não preste serviços de transporte de passageiros entre dois locais situados no Estado-Membro cujo território atravessar. O mesmo se aplica às viagens de regresso.

A isenção relativa a atividades adicionais prevista no terceiro parágrafo do presente número só é aplicável até à data a partir da qual um tacógrafo inteligente que cumpra o registo das passagens de fronteira e atividades adicionais referidas no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento [n.º 165/2014], tiver de ser instalado pela primeira vez nos veículos matriculados num Estado-Membro, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, quarto parágrafo, desse regulamento. A partir dessa data, a isenção relativa a atividades adicionais referidas no terceiro e no quarto parágrafos do presente número aplica-se exclusivamente aos condutores de veículos equipados com um tacógrafo inteligente nos termos dos artigos 8.º, 9.º e 10.º do referido regulamento.

5. Não obstante o disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [96/71], o condutor não é considerado destacado para efeitos da Diretiva [96/71] quando atravessar o território de um Estado-Membro sem carregar nem descarregar mercadorias ou sem tomar nem largar passageiros.

6. Não obstante o disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [96/71], o condutor não é considerado destacado para efeitos da Diretiva [96/71] quando efetuar o troço rodoviário inicial ou final de uma operação de transporte combinado, tal como definida na Diretiva [92/106], se o referido troço rodoviário, por si só, for constituído por operações de transporte bilateral, tal como definidas no n.º 3 do presente artigo.

7. O condutor que realize operações de cabotagem nos termos definidos no Regulamento [n.º 1072/2009] e no Regulamento [n.º 1073/2009] é considerado destacado de acordo com o disposto na Diretiva [96/71].

[…]

10. As empresas de transporte estabelecidas em países terceiros não beneficiam de um tratamento mais favorável do que as empresas estabelecidas em Estados-Membros, inclusive quando realizam operações de transporte ao abrigo de acordos bilaterais ou multilaterais que concedam acesso ao mercado da União ou a partes deste.

11. Em derrogação do disposto no artigo 9.º, n.os 1 e 2, da Diretiva [2014/67], os Estados-Membros só podem impor os seguintes requisitos administrativos e medidas de controlo no que diz respeito ao destacamento dos condutores:

a) a obrigação de o transportador estabelecido noutro Estado-Membro apresentar uma declaração de destacamento às autoridades nacionais competentes de um Estado-Membro em que o condutor esteja destacado, o mais tardar no início do destacamento, utilizando um formulário normalizado multilingue da interface pública ligada ao Sistema de Informação do Mercado Interno ("IMI"), estabelecido no Regulamento (UE) n.º 1024/2012 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão ("Regulamento IMI") (JO 2012, L 316, p. 1)]. […]

[…]»

53 O artigo 9.º da Diretiva 2020/1057, sob a epígrafe «Transposição», dispõe, no seu n.º 1, primeiro e segundo parágrafos:

«Até 2 de fevereiro de 2022, os Estados-Membros devem adotar e publicar as disposições necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Do facto informam imediatamente a Comissão.

Os Estados-Membros devem aplicar essas disposições a partir de 2 de fevereiro de 2022.»

4. Acordo interinstitucional

54 Os pontos 12 a 16 do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor (JO 2016, L 123, p. 1, a seguir «Acordo Interinstitucional»), que figuram no seu capítulo III, intitulado «Instrumentos para melhor legislar», enunciam, sob a epígrafe «Avaliação de impacto»:

«12. As três instituições reconhecem o contributo positivo das avaliações de impacto para melhorar a qualidade da legislação da União.

As avaliações de impacto auxiliam as três instituições a tomarem decisões com pleno conhecimento de causa, e não são um substituto de decisões políticas tomadas no âmbito do processo decisório democrático. As avaliações de impacto não podem atrasar indevidamente o processo legislativo nem restringir o direito do colegislador de propor alterações.

As avaliações de impacto deverão abranger a existência, a amplitude e as consequências de um problema e a questão de saber se é necessária uma ação da União. As avaliações de impacto deverão definir soluções alternativas e, se possível, os potenciais custos e benefícios a curto e longo prazo, determinando o seu impacto económico, ambiental e social de forma integrada e equilibrada graças a análises qualitativas e quantitativas. Os princípios da

subsidiariedade e da proporcionalidade deverão ser plenamente respeitados, bem como os direitos humanos. As avaliações de impacto deverão também abordar, sempre que possível, o "custo da não-Europa" e o impacto das diferentes opções na competitividade e nos encargos administrativos, atendendo especialmente às [pequenas e médias empresas (a seguir "PME")] (segundo o princípio "pensar primeiro em pequena escala"), aos aspetos digitais e ao impacto territorial. As avaliações de impacto deverão basear-se em informações exatas, objetivas e completas, e ser proporcionadas no que diz respeito ao âmbito de aplicação e incidência.

13. A Comissão efetuará avaliações de impacto das suas iniciativas legislativas e não legislativas, dos seus atos delegados e das suas medidas de execução, que são suscetíveis de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social. Regra geral, as iniciativas constantes do programa de trabalho da Comissão e da declaração conjunta deverão ser acompanhadas de uma avaliação de impacto.

    No seu próprio processo de avaliação de impacto, a Comissão procederá a consultas tão amplas quanto possível. O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão efetuará um controlo de qualidade objetivo das suas avaliações de impacto. Os resultados finais das avaliações de impacto serão colocados à disposição do Parlamento Europeu, do Conselho e dos parlamentos nacionais e serão tornados públicos juntamente com o(s) parecer(es) do Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão aquando da adoção da iniciativa da Comissão.

14. Ao ponderarem as propostas legislativas da Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho tomarão plenamente em conta as avaliações de impacto da Comissão. Para esse efeito, as avaliações de impacto são apresentadas de modo a facilitar a análise, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, das escolhas feitas pela Comissão.

15. Quando o considerarem adequado e necessário ao processo legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho efetuarão avaliações de impacto relativas a alterações substanciais que introduzam na proposta da Comissão. Regra geral, o Parlamento Europeu e o Conselho tomarão a avaliação de impacto da Comissão como ponto de partida para os seus trabalhos subsequentes. Deverá competir à respetiva instituição determinar a definição de alteração "substancial".

16. A Comissão pode, por sua própria iniciativa ou a pedido do Parlamento Europeu ou do Conselho, complementar a sua avaliação de impacto ou efetuar outros trabalhos de análise que considere necessários. Ao fazê-lo, a Comissão terá em conta todas as informações disponíveis, a fase do processo legislativo em que se encontra a proposta e a necessidade de evitar atrasos indevidos. Os colegisladores terão plenamente em conta quaisquer elementos adicionais fornecidos pela Comissão nesse contexto.»

55 O ponto 42 deste acordo interinstitucional, que figura no seu capítulo VII, intitulado «Execução e aplicação da legislação da União», tem a seguinte redação:

«As três instituições sublinham a necessidade de aplicar rápida e corretamente a legislação da União nos Estados-Membros. O prazo de transposição das diretivas deverá ser o mais curto possível e, regra geral, não deverá ser superior a dois anos.»

II. Antecedentes dos litígios

56 Em 31 de maio de 2017, a Comissão adotou várias de propostas que fazem parte de um «primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade», também conhecido como «Pacote Mobilidade», que tem por objeto a alteração de certos aspetos da legislação da União aplicável ao setor dos transportes rodoviários.

57 Entre essas propostas figuram, em primeiro lugar, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, à duração mínima das pausas e dos períodos de repouso diário e semanal, e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos [COM (2017) 277 final, a seguir «proposta de regulamento "tempo de trabalho"»], em segundo lugar, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e o Regulamento (CE) n.º 1072/2009, com vista à sua adaptação à evolução no setor [COM (2017) 281 final, a seguir «proposta de regulamento "estabelecimento"»], e, em terceiro lugar, a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário [COM (2017) 278 final, a seguir «proposta de diretiva "destacamento"»].

58 Estas propostas foram acompanhadas de duas avaliações de impacto, uma, relativa à primeira e terceira destas propostas [SWD (2017) 186 final, a seguir «Avaliação de Impacto — Vertente Social»], e a outra, relativa à segunda proposta [SWD (2017) 194 final, a seguir «Avaliação de impacto —Vertente Estabelecimento»].

59 Em 18 de janeiro de 2018, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) emitiu dois pareceres distintos sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 com vista à sua adaptação à evolução no setor [COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD)] (JO 2018, C 197, p. 38), bem como sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário [COM(2017) 278 final — 2017/0121 (COD)] e sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos de condução diário e semanal máximos, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal, e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos [COM(2017) 277 final — 2017/0122 (COD)] (JO 2018, C 197, p. 45). Por seu turno, o Comité das Regiões Europeu (CdR) emitiu, em 1 de fevereiro de 2018, um parecer sobre estas três propostas, intitulado «A Europa em movimento: aspetos laborais dos transportes rodoviários» (JO 2018, C 176, p. 57).

60 Após debates tanto no Parlamento e no Conselho como entre estas duas instituições, foi alcançado um compromisso sobre as três propostas da Comissão nas negociações realizadas em 11 e 12 de dezembro de 2019 no âmbito do trílogo interinstitucional entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão.

61 Em 7 de abril de 2020, na votação do Conselho relativa à adoção dos três atos legislativos em causa, estes obtiveram o apoio de uma maioria qualificada de Estados-Membros, embora nove deles, a saber, a República da Bulgária, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a Hungria, a República de Malta, a República da Polónia e a Roménia, se tenham oposto a essa adoção.

62 Em 15 de julho de 2020, o Parlamento e o Conselho adotaram os Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055 e a Diretiva 2020/1057 (a seguir, em conjunto, «atos impugnados»).

III. Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

A. Processo C-541/20

63 A República da Lituânia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule, a título principal, o artigo 1.º, n.ºs 3 e 7, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, esta diretiva na totalidade;

– anule, a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), e o artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 ou, a título subsidiário, este regulamento na totalidade; e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

64 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República da Lituânia nas despesas.

65 Por Despacho de 13 de abril de 2021, Lituânia/Parlamento e Conselho (C-541/20 R EU:C:2021:264), o vice-presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido da República da Lituânia de suspensão da execução do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), e do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054.

66 Por Decisões de 27 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Lituânia.

67 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

68 Na audiência que teve lugar em 25 de abril de 2023, a República da Lituânia retirou o seu pedido de anulação do artigo 1.º, n.º 7, da Diretiva 2020/1057.

B. Processo C-542/20

69 A República da Lituânia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009,

– anule o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

70 Por Decisões de 26 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Lituânia.

71 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

C. Processo C-543/20

72 A República da Bulgária conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule, a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), do Regulamento 2020/1054, ou, a título subsidiário, este regulamento na totalidade, e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

73 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República da Bulgária nas despesas.

74 Por Decisões de 29 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Bulgária.

75 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

D. Processo C-544/20

76 A República da Bulgária conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule a Diretiva 2020/1057 e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

77 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República da Bulgária nas despesas.

78 Por Decisões de 29 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Bulgária.

79 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem, em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

E. Processo C-545/20

80 A República da Bulgária conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, ou, a título subsidiário, anule este artigo 1.º, ponto 3, na totalidade;

– anule o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, ou, a título subsidiário, anule este artigo 2.º, ponto 4, na totalidade;

– a título ainda mais subsidiário, anule este regulamento na totalidade; e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

81 Por Decisões de 29 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia, a República da Lituânia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Bulgária.

82 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

83 Por Despacho de 3 de junho de 2022, Bulgária/Parlamento e Conselho (C-545/20 R, EU:C:2022:445), o vice-presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido da República da Bulgária destinado a obter a suspensão da execução, a título principal, do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, ou, a título subsidiário, deste artigo 1.º, ponto 3, na totalidade, ou, a título ainda mais subsidiário, do Regulamento 2020/1055 na totalidade.

F. Processo C-546/20

84 A Roménia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule, a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), do Regulamento 2020/1054, ou, a título subsidiário, esse regulamento na totalidade e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

85 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a Roménia nas despesas.

86 Por Decisão de 21 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Letónia a intervir em apoio dos pedidos da Roménia.

87 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

G. Processo C-547/20

88 A Roménia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009,

– anule o artigo 2.º, ponto 4, alíneas a) a c), do Regulamento 2020/1055,

– a título subsidiário, anule o referido regulamento na totalidade, e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

89 Por Decisões de 22 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a República da Lituânia a intervirem em apoio dos pedidos da Roménia.

90 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem com a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

91 Por Despacho de 3 de junho de 2022, Roménia/Parlamento e Conselho (C-547/20 R, EU:C:2022:446), o vice-presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido da Roménia de suspensão da execução do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055 na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.ºdo Regulamento 1071/2009.

H. Processo C-548/20

92 A Roménia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule, a título principal, o artigo 1.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, esta diretiva na totalidade, e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

93 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a Roménia nas despesas.

94 Por Decisões de 22 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia e a República da Letónia a intervirem em apoio dos pedidos da Roménia.

95 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

I. Processo C-549/20

96 A República de Chipre conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 ou, a título subsidiário, anule o artigo 1.º, ponto 3, na totalidade;

– a título ainda mais subsidiário, anule o Regulamento 2020/1055 na totalidade; e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

97 Por Decisões de 12 de maio de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia, a República da Lituânia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República de Chipre.

98 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

J. Processo C-550/20

99 A República de Chipre conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule a Diretiva 2020/1057 e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

100 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República de Chipre nas despesas.

101 Por Decisões de 29 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República de Chipre.

102 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

K. Processo C-551/20

103 A Hungria conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), e o artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, bem como, sendo caso disso, as disposições deste regulamento que formam uma unidade inseparável com as referidas disposições, ou mesmo a totalidade do referido regulamento;

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, bem como, sendo caso disso, as disposições do Regulamento 2020/1055 que formam uma unidade inseparável com as referidas disposições;

– anule, a título principal, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, ou, a título subsidiário, o seu artigo 1.º, n.º 6, bem como, sendo caso disso, as disposições desta diretiva que formem uma unidade inseparável com as referidas disposições; e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

104 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a Hungria nas despesas.

105 Por Decisões de 13 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia, a República da Lituânia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da Hungria.

106 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

L. Processo C-552/20

107 A República de Malta conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009,

– anule o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

108 Por Decisões de 22 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Bélgica, a República da Estónia, a República da Letónia, a República da Lituânia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República de Malta.

109 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

M. Processo C-553/20

110 A República da Polónia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule, a título principal, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, ou, a título subsidiário, esse regulamento na totalidade, e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

111 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República da Polónia nas despesas.

112 Por Decisões de 27 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Polónia.

113 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

N. Processo C-554/20

114 A República da Polónia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;

– anule o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;

– anule o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055;

– anule o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), deste regulamento;

– a título subsidiário, anule o referido regulamento na totalidade; e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

115 Por Decisões de 27 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia, a República da Lituânia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Polónia.

116 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

O. Processo C-555/20

117 A República da Polónia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– anule o artigo 1.º, n.ºs 3, 4, 6 e 7, e o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, esta diretiva na totalidade, e

– condene o Parlamento e o Conselho nas despesas.

118 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que:

– negue provimento ao recurso na totalidade e

– condene a República da Polónia nas despesas.

119 Por Decisões de 27 de abril de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou a República da Estónia, a República da Letónia e a Roménia a intervirem em apoio dos pedidos da República da Polónia.

120 Por Decisões do mesmo dia, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho, bem como a República Italiana a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

P. Quanto à apensação dos processos C-541/20 a C-555/20

121 Por Decisão de 13 de outubro de 2023, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, em conformidade com o artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, apensar os processos C-541/20 a C-555/20, tanto para efeitos da fase oral do processo, uma vez que esta ainda não tinha terminado, como para efeitos da decisão que põe termo à instância.

IV. Quanto aos recursos

A. Quanto ao Regulamento 2020/1054

122 A República da Lituânia (processo C-541/20), a República da Bulgária (processo C-543/20), a Roménia (processo C-546/20), a Hungria (processo C-551/20) e a República da Polónia (processo C-553/20) pedem a anulação de várias disposições do Regulamento 2020/1054 ou, a título subsidiário, deste regulamento na totalidade.

123 Em primeiro lugar, os recursos interpostos pela República da Bulgária, a Roménia e a Hungria visam obter a anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, que substituiu o n.º 8 do artigo 8.º do Regulamento n.º 561/2006 por um novo n.º 8, que proíbe, em substância, os condutores de gozarem num veículo os seus períodos de repouso semanais regulares ou de duração superior a 45 horas gozados como compensação da redução de um período de repouso semanal anterior (a seguir «proibição de repouso semanal regular ou compensatório no veículo»).

124 Em segundo lugar, os recursos interpostos pela República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia visam obter a anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, que inseriu um n.º 8-A no artigo 8.º do Regulamento n.º 561/2006, que prevê a obrigação de as empresas de transporte organizarem o trabalho dos condutores de modo que estes possam regressar a cada três ou quatro semanas, consoante tenham ou não gozado anteriormente dois períodos consecutivos de repouso semanal reduzido, ao centro operacional desse empregador ou ao seu local de residência, respetivamente, para aí iniciarem ou passarem, pelo menos, um período de repouso semanal regular ou compensatório (a seguir «obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054»).

125 Em terceiro lugar, o recurso interposto pela Hungria visa também obter a anulação do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, que substituiu o n.º 4 do artigo 3.º do Regulamento n.º 165/2014 por um novo n.º 4 e um n.º 4-A, que antecipam a data de entrada em vigor da obrigação de instalar tacógrafos inteligentes de segunda geração (a seguir «tacógrafos V2»).

126 Em quarto e último lugar, o recurso interposto pela República da Lituânia visa igualmente obter a anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, na parte em que este artigo fixa, no seu primeiro parágrafo, a data de entrada em vigor deste regulamento no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

1. Resumo dos fundamentos

127 Em apoio dos pedidos formulados no seu recurso (processo C-541/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a República da Lituânia invoca quatro fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do artigo 45.º TFUE, o segundo, do artigo 26.º TFUE (primeira parte) e do princípio geral da não discriminação (segunda parte), o terceiro, do artigo 3.º, n.º 3, TFUE, dos artigos 11.º e 191.º TFUE, bem como da política da União em matéria de ambiente e de combate às alterações climáticas e, o quarto, do princípio da proporcionalidade. Em apoio dos pedidos, formulados neste mesmo recurso destinados à anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, o referido Estado-Membro invoca três fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, o segundo, do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e, o terceiro, do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

128 Em apoio do seu recurso (processo C-543/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), e do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a República da Bulgária invoca cinco fundamentos. O primeiro a terceiro fundamentos, dirigidos contra o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento, são relativos à violação, o primeiro, do artigo 45.º TFUE (primeira parte), bem como do artigo 21.º, n.º 1, TFUE e do artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») (segunda parte), o segundo, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexado ao Tratado UE e ao Tratado FUE (a seguir «Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade») e, o terceiro, do princípio da segurança jurídica. O quarto fundamento, dirigido contra o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º deste protocolo. O quinto fundamento, dirigido contra o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), deste regulamento, é relativo à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da

proibição de discriminação, consagrados no artigo 18.º TFUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta, do princípio da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE e, «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário», do artigo 95.º, n.º 1, TFUE.

129 Em apoio do seu recurso (processo C-546/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), e do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a Roménia invoca três fundamentos. O primeiro fundamento, dirigido contra estas duas disposições, é relativo à violação do princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE. O segundo fundamento, dirigido contra o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento, é relativo à violação da liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE. O terceiro fundamento, dividido em duas partes e dirigido contra o artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), do referido regulamento, é relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, previsto no artigo 18.º TFUE.

130 Em apoio dos pedidos do seu recurso (processo C-551/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, a Hungria invoca um único fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade. Em apoio dos pedidos do referido recurso de anulação do artigo 2.º, ponto 2, deste regulamento, este Estado-Membro invoca três fundamentos, relativos, o primeiro, a um erro manifesto de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade, o segundo, à violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e, o terceiro, à violação da obrigação de manter a capacidade concorrencial da economia da União, prevista no artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE.

131 Em apoio do seu recurso (processo C-553/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a República da Polónia invoca cinco fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE, o segundo, do princípio da segurança jurídica, o terceiro, do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, o quarto do artigo 94.º TFUE e, o quinto, do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta.

132 Há que analisar sucessivamente, os pedidos dos recursos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do artigo 2.º, ponto 2, e do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054.

2. Quanto ao artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054

133 Em apoio dos seus respetivos recursos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a República da Lituânia (processo C-541/20), a República da Bulgária (processo C-543/20), a Roménia (processo C-546/20) e a República da Polónia (processo C-553/20) invocam, consoante o caso, a violação, em substância:

– do princípio da proporcionalidade (primeira e terceira partes do quarto fundamento da República da Lituânia, segundo fundamento da República da Bulgária, segunda parte do primeiro fundamento da Roménia e primeiro fundamento da República da Polónia);

– dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação (segunda parte do segundo fundamento da República da Lituânia, primeira parte do quinto fundamento da República da Bulgária e segunda parte do terceiro fundamento da Roménia);

– do princípio da segurança jurídica (quarta parte do quarto fundamento da República da Lituânia, terceiro fundamento da República da Bulgária e segundo fundamento da República da Polónia);

– da livre circulação dos cidadãos da União, prevista no artigo 21.º, n.º 1, TFUE e no artigo 45.º da Carta (segunda parte do primeiro fundamento da República da Bulgária);

– do funcionamento do mercado interno, previsto no artigo 26.º TFUE (primeira parte do segundo fundamento da República da Lituânia);

– da livre circulação de trabalhadores, prevista no artigo 45.º TFUE (primeiro fundamento da República da Lituânia e primeira parte do primeiro fundamento da República da Bulgária);

– da liberdade de estabelecimento, prevista no artigo 49.º TFUE (segundo fundamento da Roménia);

– das normas do direito da União em matéria de política comum de transportes, previstas no artigo 91.º, n.º 2, TFUE (segunda parte do primeiro fundamento da Roménia, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, e terceiro fundamento da República da Polónia) e no artigo 94.º TFUE (segunda parte do primeiro fundamento da Roménia, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, e quarto fundamento da República da Polónia), bem como

– das normas do direito da União em matéria de proteção do ambiente (terceiro fundamento da República da Lituânia e quinto fundamento da República da Polónia).

a) Quanto à admissibilidade

1) Argumentação das partes

134 No processo C-543/20, o Conselho manifesta dúvidas quanto à admissibilidade do pedido da República da Bulgária destinado à anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, uma vez que não visa, na realidade, pôr em causa a validade desta disposição, mas obter uma clarificação da sua interpretação.

135 A este respeito, o Conselho recorda, que um texto de direito derivado da União deve ser interpretado, na medida do possível, no sentido da sua conformidade com as disposições dos Tratados. Salienta que, no caso vertente, segundo a República da Bulgária, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 pode ser objeto dessa interpretação conforme com o direito da União, com a consequência de que, se for esse o caso, o Tribunal de Justiça não tem de examinar os fundamentos invocados em apoio do referido pedido. Por conseguinte, ou a interpretação defendida por esse Estado-Membro é exata, caso em que não põe em causa a validade da referida disposição, ou essa interpretação é errada, porque existe outra interpretação conforme aos Tratados, caso em que todos os fundamentos invocados devem ser julgados improcedentes.

136 Segundo o Conselho, não é aceitável que um Estado-Membro utilize a posição privilegiada de que goza ao abrigo do artigo 263.º TFUE para pôr em causa a legalidade de atos legislativos do direito da União com o único objetivo de procurar esclarecer o seu sentido, apresentando ao Tribunal de Justiça diferentes interpretações e pedindo-lhe para excluir algumas delas. Tal como o artigo 267.º TFUE, o artigo 263.º TFUE não pode ser utilizado para colocar questões hipotéticas ao Tribunal de Justiça.

137 A República da Bulgária considera que o pedido, formulado no seu recurso, destinado à anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é admissível.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

138 Resulta da leitura conjugada dos artigos 263.º TFUE e 264.º TFUE que um recurso interposto com base na primeira destas disposições, destinado a obter a anulação de um dos atos mencionados no seu primeiro parágrafo, deve ter por objeto a anulação desse ato. Daqui decorre que um recurso cujo *petitum* visa obter do Tribunal de Justiça uma interpretação desse ato não tem fundamento no artigo 263.º TFUE e deve ser julgado inadmissível.

139 No entanto, quando uma parte pede, com base no artigo 263.º TFUE, a anulação de um ato da União e indica na sua petição, como exigem o artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo, os fundamentos e argumentos invocados em apoio do seu pedido, bem como uma exposição sumária desses fundamentos, o Tribunal de Justiça deve necessariamente, e independentemente de qualquer pedido nesse sentido do recorrente, verificar o mérito da interpretação do ato impugnado que constitui a premissa dos referidos fundamentos e argumentos. Com efeito, se o Tribunal de Justiça fizer uma interpretação diferente desse ato, esta pode ser suficiente para justificar que esses fundamentos e argumentos sejam julgados improcedentes.

140 No caso em apreço, a petição apresentada pela República da Bulgária no processo C-543/20 indica de forma clara e precisa os fundamentos e argumentos invocados em apoio do pedido, formulado no seu recurso, destinado à anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, bem como uma exposição sumária desses fundamentos. Resulta, assim, dessa petição que o recurso interposto neste processo tem por objeto contestar a legalidade desta disposição nos termos do artigo 263.º TFUE, no respeito das exigências previstas no artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo.

141 Por outro lado, resulta da leitura dessa petição que os fundamentos e argumentos invocados pela República da Bulgária partem da premissa segundo a qual o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição obriga os condutores, para gozarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, a regressarem, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, sem prever a possibilidade de os próprios condutores escolherem o local onde pretendem passar este período de repouso.

142 A análise destes fundamentos e argumentos exige, portanto, que o Tribunal de Justiça verifique se a interpretação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, referida no número anterior, que constitui a premissa desses fundamentos e argumentos, está correta.

143 É certo que a própria República da Bulgária reconhece, na parte introdutória da sua petição, por um lado, que também se pode interpretar esta disposição no sentido de que não impõe aos condutores essa obrigação de regresso a um dos dois locais nela especificados, permanecendo estes então livres de escolher gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no local que desejarem, e, por outro lado, que, se o Tribunal de Justiça adotar esta interpretação, não há que examinar os fundamentos e argumentos invocados em apoio do seu recurso, relativos à violação das liberdades fundamentais de circulação dos trabalhadores e dos cidadãos da União, bem como dos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não

discriminação. Contudo, tal circunstância não justifica julgar o recurso inadmissível. Com efeito, o Tribunal de Justiça está, em todo o caso, obrigado a verificar o mérito da interpretação da referida disposição que constitui a premissa desses fundamentos e argumentos.

144 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade deduzida pelo Conselho contra o pedido da República da Bulgária destinado à anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

b) Quanto ao mérito

145 Decorre da argumentação apresentada pela República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia em apoio dos respetivos recursos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 que os fundamentos, invocados por estes Estados-Membros, relativos à violação do princípio da proporcionalidade, dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE e das disposições do Tratado FUE relativas à proteção do ambiente, se baseiam na premissa de que esta disposição deve ser interpretada no sentido indicado no n.º 141 do presente acórdão, a saber, de que obriga os condutores a regressarem, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência, privando-os assim da possibilidade de escolherem eles próprios o local onde desejam passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

146 Contudo, uma vez que a República da Lituânia, a República da Bulgária e a República da Polónia criticam, a este respeito, o legislador da União por ter violado o princípio da segurança jurídica, pelo facto de o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não ser suficientemente claro, importa, assim, examinar em primeiro lugar os fundamentos e argumentos relativos à violação deste princípio.

1) Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

i) Argumentação das partes

147 A República da Lituânia, no âmbito da quarta parte do seu quarto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, a República da Bulgária, no seu terceiro fundamento, e a República da Polónia, no seu segundo fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências que decorrem do princípio da segurança jurídica devido à falta de clareza quanto ao seu alcance preciso.

148 O princípio da segurança jurídica exige, segundo estas partes, que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União. Embora se possa admitir que uma legislação seja vaga, contenha termos abstratos ou confira uma certa margem de apreciação, tal só é possível se não conduzir a arbitrariedades e se puder ser clarificada pela jurisprudência, o que, no seu entender, não sucede no caso em apreço.

149 Em primeiro lugar, a República da Bulgária e a República da Polónia consideram que a própria natureza das obrigações que incumbem aos condutores ou às empresas de transporte não está claramente definida. Com efeito, a redação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 deixa subsistir dúvidas significativas quanto à questão de saber se os condutores

podem escolher gozar o seu período de repouso semanal num local diferente dos dois locais indicados nesta disposição, se o cumprimento da obrigação decorrente desta disposição incumbe aos condutores ou às empresas de transporte, e, neste último caso, se essas empresas apenas são obrigadas a conceder tempo livre ao condutor e a fornecer-lhe um meio de transporte que lhe permita gozar o seu período de repouso num dos dois locais indicados ou se também lhes incumbe assegurar que o condutor se desloque efetivamente até um desses locais, o que é sugerido pelo considerando 14 deste regulamento, que se refere ao cumprimento pelo transportador das suas obrigações «em matéria de organização do regresso normal».

150 A República da Lituânia e a República da Bulgária consideram que a única interpretação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 que é conforme com as liberdades fundamentais dos condutores e com o objetivo de melhorar as condições de trabalho é considerar que esta disposição não obriga o condutor a regressar ao seu local de residência ou ao Estado-Membro de estabelecimento do seu empregador, mas que o transportador deve organizar o trabalho do condutor de modo que não comprometa a sua liberdade de escolher gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no local que desejar. No entanto, segundo a República da Bulgária, mesmo que a referida disposição tenha um alcance tão vasto, o empregador só deve estar sujeito a essa obrigação se o condutor manifestar o desejo de regressar a um desses dois locais.

151 Em segundo lugar, a República da Lituânia e a República da Polónia consideram que é muito difícil determinar a forma como a empresa de transporte deve, em concreto, cumprir a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054. A República da Lituânia alega, a este respeito, que o legislador da União não especificou a forma como esta obrigação deve ser cumprida na prática. Assim, não são especificadas nem as modalidades de regresso do condutor, como as despesas e a prova do regresso, nem as modalidades de recusa de regresso e as suas consequências em termos de sanções para o empregador e, se for caso disso, para o trabalhador. Do mesmo modo, o termo «local de residência» do condutor não está claramente definido. Em especial não é claro se um condutor originário de um país terceiro deve regressar a esse país ou ao local de residência temporária no Estado-Membro em causa e, de um modo mais geral, não é certo se esta expressão se refere ao Estado-Membro em causa ou a um endereço específico do local de residência. Todas estas incertezas tornam impossível uma aplicação uniforme do Regulamento 2020/1054. A República da Polónia sustenta que este regulamento não permite identificar a maneira como a empresa de transporte deve obrigar o condutor a recorrer à possibilidade de regresso que ela lhe oferece. Do mesmo modo, não é claro a questão do veículo que deve ser utilizado para esse efeito. O artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do referido regulamento pode, assim, impor às empresas de transporte obrigações que estas não estão de modo algum em condições de cumprir sem violar o direito fundamental dos trabalhadores à liberdade individual.

152 Em terceiro lugar, a República da Polónia sustenta que a questão de saber se o regresso ao local de residência deve ser precedido do regresso ao centro operacional do empregador suscita igualmente dúvidas significativas. Com efeito, à luz da redação artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, não é claro se, ao permitir que os condutores regressem diretamente ao seu local de residência, uma empresa de transporte se exonera da obrigação de lhes garantir um período de repouso, uma vez que os condutores «iniciam o seu período de repouso semanal regular» no centro operacional do empregador. Esta falta de precisão pode levar as empresas de transporte a fornecer aos condutores um meio de transporte para o centro operacional do empregador e só depois para o seu local de residência, o que, para os condutores que vivem longe deste centro operacional, implicaria um repouso de menor qualidade.

153 Em quarto lugar, a República da Polónia considera que não é claro se o tacógrafo, cujos registos constituem os elementos de prova exigidos pelo terceiro parágrafo do artigo 8.º, n.º 8-A, do Regulamento n.º 561/2006, conforme inserido neste regulamento pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, é o do veículo em que o condutor regressa ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência ou o do veículo geralmente utilizado pelo condutor. Em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, do Regulamento n.º 165/2014, os dados registados por meio de tacógrafos devem ser conservados durante um período de, pelo menos, um ano. Contudo, de acordo com o considerando 14 do Regulamento 2020/1054, a empresa de transporte pode também utilizar outros documentos para demonstrar o cumprimento da obrigação estabelecida no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento, sem que, no entanto, o artigo 8.º, n.º 8-A, do Regulamento n.º 561/2006 especifique o período de conservação dos referidos documentos.

154 Embora seja verdade que os Estados-Membros podem, em determinadas condições, adotar medidas de aplicação do direito da União, os regulamentos devem, no entanto, determinar com uma precisão suficiente o conteúdo dessas medidas nacionais. Ora, segundo a República da Polónia, não é esse o caso das disposições do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, que conferem uma margem de apreciação demasiado ampla às autoridades nacionais competentes ou permitem um leque excessivamente vasto de soluções nacionais heterogéneas. No entanto, este regulamento visa precisamente reforçar a segurança jurídica no que respeita às obrigações que incumbem às empresas de transporte. Por conseguinte, essas obrigações devem ser definidas de forma exaustiva e incontestável num ato da União diretamente aplicável, para assegurar a aplicação uniforme do direito da União no mercado interno. As precisões introduzidas às disposições do presente regulamento pelos diferentes Estados-Membros conduzem, muito pelo contrário, a aplicações divergentes nestes últimos, aumentando assim a incerteza jurídica.

155 Em quinto lugar, a República da Bulgária considera que a insegurança jurídica a que dá origem o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é demonstrada pelas interpretações contraditórias que resultam tanto da exposição de motivos apresentada pelo Conselho, em primeira leitura, durante o processo legislativo, como das explicações fornecidas pelo Parlamento, durante esse processo, a respeito de uma alteração que acabou por não ser adotada. Essa insegurança é igualmente confirmada pelas declarações feitas pela Comissão em resposta a pedidos de esclarecimento apresentados por representantes do setor dos transportes e nos documentos «Perguntas e respostas», relativos, nomeadamente, ao Regulamento 2020/1054 [«*Mobility Package I — Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*» («Pacote Mobilidade I — Regras sociais — Períodos de condução e de repouso — Perguntas e respostas, partes *1 e* 2»), 25 de novembro de 2020 e 21 de abril de 2021], os quais contêm orientações que em todo o caso, não são vinculativas.

156 Em sexto lugar, a República da Bulgária salienta que, na falta de segurança jurídica, não se pode excluir que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 possa ser interpretado pelas autoridades locais ou pelos cidadãos da União no sentido de que impõe aos condutores a obrigação de regressar a cada três ou quatro semanas ao seu local de residência ou ao Estado-Membro onde o seu empregador está estabelecido. Assim, resulta de um relatório da polícia belga que foi aplicada uma coima a uma empresa de transporte pelo simples facto de o condutor objeto de controlo não ter regressado ao fim de treze semanas, sem que tenha sido feita nenhuma apreciação quanto ao local onde esse condutor tinha escolhido gozar o seu período de

repouso semanal regular ou compensatório, e isto mesmo que este último tivesse tido a possibilidade de regressar ao seu local de residência ou ao Estado-Membro em que o seu empregador está estabelecido.

157 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

158 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o princípio da segurança jurídica exige, por um lado, que as regras jurídicas sejam claras e precisas e, por outro, que a sua aplicação seja previsível para os particulares, em especial quando possam ter consequências desfavoráveis. O referido princípio exige, nomeadamente, que uma regulamentação permita aos interessados conhecer com exatidão a extensão das obrigações que lhes impõe e que estes possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 223 e jurisprudência aí referida).

159 No entanto, estes requisitos não podem ser interpretados no sentido de que se opõem a que o legislador da União, no âmbito de uma norma que adota, utilize um conceito jurídico abstrato, nem no sentido de que impõe que essa norma abstrata refira as diferentes hipóteses concretas em que é suscetível de ser aplicada, uma vez que o legislador não pode determinar antecipadamente todas essas hipóteses (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 224 e jurisprudência aí referida).

160 Assim, não é necessário que o próprio ato legislativo contenha especificações de natureza técnica, porquanto o legislador da União pode recorrer a um quadro jurídico geral que, sendo caso disso, pode ser especificado posteriormente (Acórdão de 30 de janeiro de 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

161 Consequentemente, o facto de um ato legislativo conferir um poder de apreciação às autoridades responsáveis pela sua implementação não viola, em si mesmo, a exigência de previsibilidade, desde que o alcance e as modalidades de exercício desse poder se encontrem definidos com clareza suficiente, tendo em conta o fim legítimo prosseguido, para fornecer uma proteção adequada contra o arbitrário (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 225 e jurisprudência aí referida).

162 Do mesmo modo, o princípio da segurança jurídica não prevê a obrigação de manter a ordem jurídica inalterada no tempo, uma vez que o legislador da União continua a ser livre, no âmbito da sua margem de apreciação, de alterar a situação legislativa existente (v., neste sentido, Acórdão de 3 de junho de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, n.º 50).

163 É à luz destas considerações que se deve apreciar a conformidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 com o princípio da segurança jurídica.

164 A este respeito, cabe recordar que esta disposição insere no artigo 8.º do Regulamento n.º 561/2006 um n.º 8-A, que contém três parágrafos.

165 Nos termos do primeiro parágrafo, as empresas de transporte organizam o trabalho dos condutores de modo que estes possam, em cada período de quatro semanas consecutivas, regressar ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, para aí iniciarem ou passarem, respetivamente, o seu período de repouso semanal, consoante o caso, regular ou compensatório.

166 O segundo parágrafo prevê que, caso um condutor goze dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, do Regulamento n.º 561/2006, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea a), do Regulamento 2020/1054, a empresa de transporte organiza o trabalho do condutor de modo que este possa regressar na terceira semana para gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

167 Por último, nos termos do terceiro parágrafo, a empresa de transporte documenta a forma como cumpre essa obrigação e conserva a documentação nas suas instalações, a fim de a apresentar a pedido das autoridades de controlo.

168 No que respeita, em primeiro lugar, à argumentação da República da Lituânia, da República da Bulgária e da República da Polónia, segundo a qual o artigo 8.º, n.º 8-A, do Regulamento n.º 561/2006, inserido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, não permite compreender, por um lado, se a obrigação prevista nesta disposição incumbe aos condutores ou às empresas de transporte e, por outro, se os condutores são livres de escolher um local diferente do centro operacional do empregador ou do seu local de residência para iniciar ou passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, há que observar que, como resulta claramente da redação deste artigo 8.º-A, em especial dos termos «as empresas de transporte organizam», que figuram nos seus dois primeiros parágrafos, e «a empresa documenta a forma como cumpre essa obrigação», que figura no terceiro parágrafo, as disposições do referido artigo 8.º, n.º 8-A, não se dirigem aos condutores, mas sim às empresas de transporte, impondo a estas últimas a obrigação de organizar o trabalho dos condutores de modo que estes, como decorre da expressão «estes possam» utilizada nos dois primeiros parágrafos, tenham a possibilidade, consoante o caso, de regressar, a cada três ou quatro semanas, quer ao centro operacional do empregador quer ao seu local de residência, para aí iniciarem ou passarem, respetivamente, o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

169 Como o advogado-geral salientou no n.º 126 das suas conclusões, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 impõe, assim, às empresas de transporte uma obrigação de organização do trabalho dos condutores, no sentido de que essas empresas devem, na sua qualidade de empregador, tomar possível, recorrendo a todos os meios à sua disposição no âmbito da relação de trabalho com os seus condutores, que estes regressem, durante o seu tempo de trabalho, a um dos dois locais previstos nesta disposição, a saber, o centro operacional do empregador ou o local de residência dos condutores, limitando-se esta obrigação, além disso, a um destes dois locais e não sendo, portanto, extensível a outros locais.

170 Contudo, a obrigação mencionada no número anterior não prejudica a liberdade do condutor de decidir gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório onde quiser.

171 Com efeito, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não impõe nenhuma obrigação aos condutores no que respeita ao local onde gozam o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Em particular, embora, como confirma o considerando 8 do Regulamento 2020/1055, esta disposição garanta aos condutores o «direito» de regressar a um dos dois locais específicos nela referidos para iniciar ou passar esse período de repouso, não lhes

impõe nenhuma obrigação a este respeito. Por conseguinte, não prevê que os condutores são obrigados, em todas as circunstâncias, a regressar ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência, deixando-os livres de decidir gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório onde quiserem.

172 O alcance a atribuir à obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é, além disso, confirmado pelo considerando 14 deste regulamento, que indica que, com o objetivo de evitar que os condutores não fiquem fora do seu local de residência durante um período excessivamente longo, as empresas de transporte devem organizar o trabalho dos condutores de modo que «prevejam» a sua chegada ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas, indicando explicitamente que os condutores são «livres para decidir onde passar o seu período de repouso».

173 Conclui-se daqui que, embora o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 preserve a liberdade dos condutores quanto à escolha do local onde querem iniciar ou passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, o legislador da União assegurou, acima de tudo e mais fundamentalmente, que não seja exercida pressão sobre os condutores para que estes decidam pretensamente não regressar ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência. A este respeito, a Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 49) salientou a dificuldade de os condutores provarem o caráter livre da sua escolha quando decidem gozar o seu período de repouso no veículo.

174 Com efeito, cabe recordar que o trabalhador deve ser considerado a parte mais fraca na relação de trabalho, pelo que é necessário impedir que o empregador lhe possa impor uma restrição dos seus direitos ou que o trabalhador seja dissuadido de fazer valer explicitamente os seus direitos face ao do seu empregador (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.os 44 e 45 e jurisprudência aí referida).

175 Assim, contrariamente ao que sugere a República da Bulgária, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não pode ser interpretado no sentido de que permite a um empregador eximir-se da obrigação de organizar o trabalho dos seus condutores, para tornar possível o seu regresso, com o fundamento de que estes renunciaram, antecipadamente e de forma geral, ao direito que esta disposição lhes confere de gozarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório onde desejarem.

176 Como o Conselho salientou acertadamente, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 completa assim o artigo 9.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 561/2006, cujo conteúdo não foi, em substância, alterado pelo artigo 1.º, ponto 8, alínea b), do Regulamento 2020/1054, e do qual decorre que, quando o condutor deixa o veículo num local diferente do seu local de residência ou do centro operacional do empregador, o tempo gasto para se deslocar até ao veículo e regressar desse local não é, em princípio, contado como período de repouso. Neste contexto, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 garante agora aos condutores o direito, subjacente ao artigo 9.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 561/2006, de regressarem a um destes dois locais para aí iniciarem ou passarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Uma vez que o tempo necessário para este regresso não corresponde a tempo de repouso, mas sim de trabalho, cabe ao empregador suportar os eventuais custos associados ao referido regresso.

177 Daqui resulta que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 exige que as empresas de transporte organizem o trabalho dos seus condutores para lhes permitir o seu regresso, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas, ao centro operacional da empresa ou ao seu local de residência, para aí iniciarem ou passarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

178 Sob pena de violar o caráter efetivo do direito do condutor de regressar a um dos locais referidos no número anterior, esta disposição impõe igualmente, em princípio, a obrigação de a empresa de transporte organizar, a expensas suas, o regresso do condutor, a menos que este decida não regressar para aí iniciar ou passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Por conseguinte, uma empresa de transporte não é obrigada a tomar as medidas necessárias para organizar o regresso de um determinado condutor se este a tiver informado de que não deseja regressar a um destes locais.

179 Por conseguinte, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 também não impõe às empresas de transporte, contrariamente ao que sugere a República da Polónia, que obriguem os condutores a gozar efetivamente o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no seu próprio local de residência, uma vez que o empregador não pode, com efeito, nem impor o local onde o seu trabalhador deve gozar esse período de repouso nem, por maioria de razão, controlar as atividades exercidas por um condutor quando não está a trabalhar.

180 Daqui resulta igualmente que, ao invés do que defende a República da Lituânia, não pode haver lugar a uma sanção nem contra o condutor, no caso de este recusar gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no seu local de residência, nem contra a empresa de transporte, no caso de o condutor não regressar a um dos locais previstos naquela disposição, desde que essa empresa possa demonstrar que o condutor decidiu livremente não recorrer à possibilidade de regresso que a mesma pretendia organizar.

181 No que diz respeito, em segundo lugar, à argumentação apresentada pela República da Lituânia e a República da Polónia relativa à falta de precisões, no Regulamento 2020/1054, no que se refere à aplicação prática da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do referido regulamento, com vista a permitir o regresso dos condutores, em especial a organização pelas empresas de transporte desse eventual regresso, importa salientar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 159 do presente acórdão, o princípio da segurança jurídica não se opõe a que o legislador da União, no âmbito de uma norma que adota, utilize um conceito jurídico abstrato e não impõe que essa norma abstrata refira as diferentes hipóteses concretas em que é suscetível de ser aplicada, visto que esse legislador não pode determinar antecipadamente todas essas hipóteses.

182 Por conseguinte, o respeito do princípio da segurança jurídica não exige que o legislador da União defina todas as modalidades específicas de aplicação das disposições de um ato legislativo nem que preveja todas as situações concretas às quais essas disposições são suscetíveis de se aplicar, uma vez que, como resulta da jurisprudência referida no n.º 160 do presente acórdão, esse legislador pode recorrer, por uma questão de flexibilidade e para agir no respeito do princípio da proporcionalidade, a um quadro jurídico geral suscetível de ser especificado posteriormente.

183 Por conseguinte, não se pode censurar o legislador da União por não ter especificado, numa disposição de aplicação geral como o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, todas as modalidades práticas relativas à organização do trabalho no que diz respeito ao eventual regresso dos condutores, nomeadamente as modalidades relativas aos meios de transporte que

podem utilizar para efetuar esse regresso. Tais precisões teriam prejudicado a flexibilidade que o legislador da União pretendeu deixar às empresas de transporte, na sua qualidade de empregador, para decidirem elas próprias, no âmbito da relação de trabalho estabelecida com os seus condutores, as modalidades concretas do exercício dos direitos correlativos que são conferidos a estes últimos, em função de cada situação específica. Sob pena de se ignorar este imperativo de flexibilidade, o legislador da União também não pode ser censurado por não ter explicitado, numa disposição de alcance geral deste tipo, as modalidades segundo as quais as empresas de transporte devem conciliar a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 com o respeito da liberdade dos condutores de escolherem o local onde pretendem gozar os seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório, uma vez que essas modalidades dependem, com efeito, de cada caso concreto.

184 Do mesmo modo, há que rejeitar a argumentação da República da Lituânia segundo a qual o termo «local de residência» não está claramente definido. Com efeito, tendo em conta o sentido habitual destes termos e a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual o lugar de residência corresponde ao local onde está o centro habitual dos interesses da pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de novembro de 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, n.º 37, e de 11 de setembro de 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, n.º 26 e jurisprudência aí referida), há que considerar que este conceito se refere, de forma clara e precisa, a um lugar determinado e não ao território de um Estado-Membro no seu todo, como pretende a República da Lituânia.

185 Quanto à situação particular dos condutores de países terceiros, também não se pode alegar que o facto de o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não regular explicitamente esta situação implica uma violação do princípio da segurança jurídica, uma vez que, de segundo esta disposição, as empresas de transporte devem possibilitar o regresso desses condutores, durante o seu tempo de trabalho, quer ao seu local de residência, se for o caso, situado num país terceiro, quer ao centro operacional do empregador, situado no território da União.

186 Em terceiro lugar, no que diz respeito à argumentação mais específica apresentada pela República da Polónia neste contexto, segundo a qual o artigo 1.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 parece impor às empresas de transporte a obrigação de garantir que os condutores possam voltar, primeiro, ao centro operacional do empregador antes de poderem regressar ao seu próprio local de residência, privando-os assim da possibilidade de regressarem diretamente a este último local, a mesma não pode ser aceite. Com efeito, resulta da própria redação desta disposição, lida à luz do considerando 14 do referido regulamento, que o condutor deve ter a possibilidade de regressar ao primeiro «ou» ao segundo destes dois locais específicos para aí iniciar ou passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. As alegadas complicações de ordem prática que implicaria obrigar um condutor a regressar primeiro ao centro operacional do empregador antes de poder regressar ao seu local de residência resultam, portanto, de uma interpretação incorreta desta disposição pelo referido Estado-Membro.

187 Por outro lado, embora o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento (UE) 2020/1054 não imponha aos condutores que regressem primeiro ao centro operacional do empregador, antes de voltarem, conforme desejarem, ao seu local de residência, não proíbe, contudo, que uma empresa de transporte, na sua qualidade de empregador, obrigue os condutores que emprega a regressarem primeiro a esse centro operacional, desde que essa obrigação seja imposta durante o tempo de trabalho, uma vez que essa obrigação relativa ao tempo de trabalho está abrangida pelo direito aplicável à relação de trabalho entre essa empresa e os seus condutores.

188 Além disso, essa eventual obrigação de regressar primeiro ao centro operacional do empregador não priva, de modo algum, os condutores em causa do direito de escolherem o local onde, após terem dado cumprimento às instruções do seu empregador no sentido de regressar a esse centro operacional e terem, assim, cumprido uma obrigação que lhes incumbe por força da relação de trabalho que os vincula a essa entidade, pretendem gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

189 Em quarto lugar, no que diz respeito à argumentação da República da Polónia segundo a qual o artigo 8.º, n.º 8-A, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido neste regulamento pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, não é claro quanto à forma como as empresas de transporte devem documentar o cumprimento da obrigação prevista nesta disposição, importa salientar que, nos termos do considerando 14 deste último regulamento, a referida obrigação em matéria de prova pode ser cumprida quer através dos registos dos tacógrafos quer através dos registos de serviço dos condutores ou de qualquer outro documento.

190 Daqui resulta, como o advogado-geral salientou no n.º 140 das suas conclusões, que o legislador da União pretendeu facultar uma margem de flexibilidade às empresas de transporte ao conferir-lhes a possibilidade de fazerem prova, mediante a utilização de qualquer documentação pertinente para esse efeito, tanto do cumprimento da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 como, sendo caso disso, da forma como essa obrigação foi conciliada, num determinado caso, com a escolha expressa pelo condutor de gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório num local diferente do local da sua residência. Aliás, esta flexibilidade é coerente com a flexibilidade que o legislador da União faculta às empresas de transporte para a própria organização do regresso do condutor.

191 A este respeito, a circunstância de o artigo 8.º, n.º 8-A, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido neste regulamento pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, não identificar de forma mais precisa de que modo, em especial através de que documentos, as empresas de transporte podem demonstrar que estão a cumprir a obrigação prevista nesta disposição não significa que esta última viole o princípio da segurança jurídica.

192 Com efeito, desde logo, os requisitos decorrentes do princípio da segurança jurídica não podem ser interpretados, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 159 do presente acórdão, no sentido de que impõem que uma norma refira as diferentes hipóteses concretas em que é suscetível de ser aplicada, uma vez que o legislador da União não pode determinar antecipadamente todas essas hipóteses Por conseguinte, uma disposição como a prevista no artigo 8.º, n.º 8-A, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido neste regulamento pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, que se aplica a uma multiplicidade de situações diferentes, não tem de especificar nem regular em pormenor todas as situações às quais é aplicável.

193 Seguidamente, importa recordar que, no que diz respeito aos registos dos tacógrafos, que, segundo o considerando 14 do Regulamento 2020/1054, podem constituir elementos de prova pertinentes, o Regulamento n.º 165/2014, conforme alterado pelo artigo 2.º do Regulamento 2020/1054, contém um conjunto de disposições específicas destinadas a assegurar o cumprimento das disposições do Regulamento n.º 561/2006, cabendo à Comissão, nos termos do artigo 2.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento 2020/1054, adotar disposições pormenorizadas para a aplicação uniforme da obrigação de registar e conservar determinados dados relativos ao tempo de trabalho.

194 Por outro lado, desde que se revele necessário precisar melhor certas modalidades práticas de aplicação, pelas empresas de transporte, das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, nomeadamente as obrigações relativas à prova do cumprimento desta disposição, cabe sublinhar que o artigo 18.º do Regulamento n.º 561/2006, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1054, confere expressamente aos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 291.º, n.º 1, TFUE, o poder de adotar as medidas necessárias para a aplicação do Regulamento n.º 561/2006. Com efeito, é jurisprudência constante que os Estados-Membros podem adotar medidas de execução de um regulamento desde que não criem obstáculos à sua aplicabilidade direta, não dissimulem a sua natureza de ato de direito da União e precisem o exercício da margem de apreciação que lhes é conferida por esse regulamento, não deixando de respeitar os limites das suas disposições (Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

195 Por último, na falta de regulamentação precisa a nível da União ou a nível nacional sobre a forma como as empresas de transporte devem demonstrar que cumprem a obrigação que lhes incumbe por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, cabe a essas empresas, na sua qualidade de empregadores, escolher, no âmbito da flexibilidade oferecida pelo legislador da União, um método fiável e eficaz, utilizando todos os meios à sua disposição no contexto da relação de trabalho estabelecida com os seus condutores, suscetível de assegurar o cumprimento da exigência de prova relativa a essa obrigação (v., por analogia, Acórdão de 30 de janeiro de 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

196 Em quinto lugar, no que diz respeito ao argumento invocado pela República da Bulgária, relativo a certos indícios resultantes do processo legislativo, basta observar que nem as explicações fornecidas pelo Parlamento relativamente às alterações rejeitadas no decurso desse processo nem as explicações apresentadas pelo Conselho na sua exposição de motivos relativa à proposta de regulamento sobre o tempo de trabalho, que constituem atos intermédios adotados pelas instituições da União para preparar a adoção de um ato legislativo sem fixar definitivamente a sua posição, podem ser suscetíveis de afetar a interpretação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, tal como resulta da redação da versão final desta disposição adotada pelo legislador da União. Daqui se conclui que tais documentos não podem constituir uma fonte de insegurança jurídica.

197 O mesmo se diga quanto às declarações feitas pela Comissão após a adoção do Regulamento 2020/1054, tais como as contidas nos documentos «Perguntas e Respostas» relativos a este regulamento, mencionados no n.º 155 do presente acórdão, uma vez que esses documentos, que, de resto, não são invulgares, não têm caráter juridicamente vinculativo (v., por analogia, Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 47). Por conseguinte, essas declarações não podem demonstrar uma violação do princípio da segurança jurídica pelo artigo 1.º, n.º 6, alínea d), do referido regulamento.

198 Por último, em sexto lugar, a circunstância invocada pela República da Bulgária de que a polícia belga aplicou uma coima pelo simples motivo de que o condutor controlado não tinha regressado ao fim de treze semanas, sem que tenha sido feita nenhuma apreciação quanto ao local onde o mesmo tinha escolhido gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, e isso mesmo quando esse condutor tinha tido a possibilidade de regressar ao seu local de residência ou ao Estado-Membro onde o seu empregador se encontra estabelecido, não pode, admitindo que está provada, demonstrar que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 viola o princípio da segurança jurídica. Com efeito, tal violação não pode ser razoavelmente deduzida da forma como as autoridades nacionais aplicaram esta disposição num caso concreto.

199 Consequentemente, a quarta parte do quarto fundamento invocado pela República da Lituânia, o terceiro fundamento invocado pela República da Bulgária e o segundo fundamento invocado pela República da Polónia devem ser julgados improcedentes.

200 Daqui resulta que os restantes fundamentos e argumentos invocados pela República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia em apoio dos seus pedidos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 devem, como os próprios dois primeiros Estados-Membros reconheceram expressamente nos seus recursos e na audiência, ser julgados improcedentes uma vez que se baseiam na premissa errónea de que aquela disposição impõe aos condutores que regressem ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas, sem lhes permitir escolherem o local onde pretendem gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

2) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

i) Argumentação das partes

201 A República da Lituânia, com a primeira a terceira partes do seu quarto fundamento, a República da Bulgária, com o seu segundo fundamento, a Roménia, com a segunda parte do seu primeiro fundamento, e a República da Polónia, com o seu primeiro fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

202 Em primeiro lugar, estes quatro Estados-Membros contestam a proporcionalidade propriamente dita da obrigação prevista nesta disposição.

203 Primeiro, segundo a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, a referida obrigação não é conforme com o princípio da proporcionalidade devido às suas consequências negativas para as empresas de transporte, em especial no que respeita aos consideráveis custos financeiros que gera.

204 Por um lado, essa mesma obrigação daria origem a custos operacionais relacionados com a organização do regresso no Estado-Membro de estabelecimento, bem como perdas de receitas relacionadas com o tempo despendido nesse regresso, durante o qual os condutores, viajando em veículos que circulam em vazio, não exercem nenhuma atividade lucrativa, o que implica uma limitação da atividade comercial e uma diminuição das receitas. Por outro lado, a obrigação imposta às empresas de transporte pelo artigo 8.º, n.º 8-A, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, de documentar a forma como cumprem a obrigação prevista nessa disposição também daria origem a custos adicionais significativos.

205 Ora, a maioria das empresas de transporte são PME, para as quais todos estes custos são particularmente pesados. A este respeito, o CESE tinha sublinhado a necessidade de limitar os referidos custos e, por seu turno, o CdR também havia assinalado que os Estados-Membros situados na periferia da União tinham maior dificuldade em chegar ao coração do mercado interno. Além disso, a disposição controvertida foi adotada durante o período de crise económica causada pela pandemia de COVID-19, o que amplificava os seus efeitos negativos.

206 Segundo, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não está em conformidade com o princípio da proporcionalidade no que respeita ao impacto negativo nos condutores.

207 Desde logo, segundo a República da Lituânia e a República da Bulgária, esta obrigação viola o referido princípio uma vez que, ao limitar o direito dos condutores de escolherem onde pretendem passar o seu período de repouso, afetando assim a sua liberdade de circulação, constitui uma medida manifestamente desadequada que vai além do necessário para realizar o objetivo de melhorar as condições de repouso dos trabalhadores. Neste contexto, a República da Polónia sustenta, por seu lado, que esta obrigação é contrária ao artigo 4.º, alínea f), do Regulamento n.º 561/2006, nos termos do qual o conceito de «repouso» inclui qualquer período ininterrupto durante o qual o condutor pode dispor livremente do seu tempo. Este Estado-Membro alega ainda que, no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União determinou de forma arbitrária os locais onde os condutores devem fazer o seu repouso.

208 Seguidamente, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia alegam que o número mais elevado de deslocações causado pela obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d) do Regulamento 2020/1054 provoca um acréscimo de fadiga para os condutores, em particular para os que são obrigados a regressar aos Estados-Membros situados na periferia geográfica da União. O desequilíbrio criado por esta obrigação afeta a sua saúde e a sua capacidade de trabalho, devido à exaustão que lhes provoca o ritmo intensivo dos regressos. Esta situação também tem consequências negativas para a segurança rodoviária. Assim, a medida em causa não é adequada para alcançar o objetivo prosseguido por aquele regulamento de melhorar as condições de trabalho dos condutores na União e a segurança rodoviária.

209 Por último, a Roménia alega que, embora um dos objetivos do Regulamento 2020/1054 consista, como resulta do seu considerando 1, em atrair trabalhadores qualificados para o domínio dos transportes rodoviários, a deslocalização forçada das empresas de transporte devido aos custos associados a esta nova obrigação, exporá um número considerável destes trabalhadores ao risco de perderem o emprego ou de serem obrigados a emigrar para outro Estado-Membro para poderem continuar a exercer a atividade para a qual estão qualificados. Assim, segundo informações de que dispõe a Roménia, mais de 45 % das empresas de transporte estabelecidas na Roménia pretendem criar sociedades ou filiais noutros Estados da Europa Ocidental ou deslocalizar a sua atividade para esses outros Estados com vista a atenuar os efeitos negativos das medidas do «Pacote Mobilidade». Estes efeitos negativos produzem-se num setor de importância crucial para a economia nacional, uma vez que os serviços de transporte rodoviário de mercadorias fazem parte dos setores que tornam as exportações romenas mais importantes e contribuem de maneira significativa para equilibrar a balança comercial nacional.

210 Terceiro, segundo a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não está em conformidade com o princípio da proporcionalidade em razão do seu impacto negativo no ambiente. Com efeito, esta obrigação implica a programação de trajetos suplementares para a partida e o regresso de milhares de condutores por dia. Em especial, os condutores provenientes de países da periferia geográfica da União são objetivamente obrigados a percorrer distâncias muito longas, bastante superiores às percorridas pelos seus homólogos da Europa Central e Ocidental, onde se realiza o essencial dos transportes na União. Além disso, os regressos realizam-se provavelmente

com uma carga reduzida ou mesmo sem carga, obrigando assim milhares de veículos a circularem em vazio. Este aumento significativo do número de deslocações implica o aumento das emissões de dióxido de carbono (CO_2) e tem um impacto importante no ambiente.

211 Quarto, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia argumentam que existiam soluções menos restritivas para os condutores e as empresas de transporte. Com efeito, a liberdade dos condutores poderia ter sido preservada prevendo a obrigação dos transportadores de apenas organizarem o regresso nos casos em que os condutores pretendam regressar. Desta forma, os transportadores não suportariam custos suplementares excessivos. Esta solução alternativa garantiria uma maior flexibilidade e, por conseguinte, uma proteção adequada dos direitos dos condutores. De resto, a República da Polónia salienta que, durante o processo legislativo, tinha sido proposta uma medida neste sentido pela Comissão de Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento.

212 Em segundo lugar, a Roménia e a República da Polónia contestam o exame, efetuado pelo legislador da União, da proporcionalidade da medida prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 e, em particular, criticam a falta de uma avaliação de impacto, em violação do Acordo Interinstitucional, nomeadamente dos seus pontos 12 a 15, relativos à versão final desta disposição. O legislador da União não tinha, assim, analisado várias circunstâncias pertinentes para a situação que a referida disposição pretende regular.

213 Primeiro, a República da Polónia alega que o legislador da União não analisou a questão de saber se a execução da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não iria contribuir para uma intensificação do tráfego. No entanto, na prática, e uma vez que essa obrigação é executada através do transporte rodoviário, o cumprimento da referida obrigação gera 8 880 000 viagens de regresso por ano. Além disso, o legislador não teve em conta as distâncias consideráveis que os condutores dos Estados-Membros periféricos da União deverão percorrer para efeitos de execução da referida obrigação.

214 Segundo, a República da Polónia alega que o legislador da União não realizou uma análise adequada do impacto da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 na segurança dos condutores. O legislador ignorou o parecer do CESE sobre a proposta de regulamento «tempo de trabalho», no qual esse Comité lamentava que as alterações propostas não tivessem sido acompanhadas de uma avaliação aprofundada da segurança dos condutores, dos passageiros ou do ambiente rodoviário em consequência da fadiga dos condutores. A Roménia sustenta que o impacto de repetidas viagens de longo curso em períodos curtos nos condutores não foi tido em conta quando esta disposição foi adotada.

215 Terceiro, a República da Polónia alega que, ao contrário da sua versão inicial, o texto final do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 obriga as empresas de transporte, sem que uma avaliação de impacto tenha sido realizada a esse respeito, a documentar a forma como cumprem a obrigação aí prevista e a conservar essa documentação para poderem apresentá-la em caso de controlo. Segundo este Estado-Membro, uma obrigação desta natureza deveria ter sido precedida de uma análise exaustiva dos seus efeitos, tomando em consideração o facto de as empresas de transporte serem maioritariamente PME.

216 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos não têm fundamento.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

217 Com a sua argumentação, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia põem em causa a conformidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 com o princípio da proporcionalidade. Uma vez que a Roménia e a República da Polónia contestam, por outro lado, que o legislador da União tenha sequer examinado o caráter proporcionado desta disposição, há que examinar em primeiro lugar este último argumento.

– Quanto à realização pelo legislador da União de um exame da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054

218 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o legislador da União deve poder demonstrar ao Tribunal de Justiça que adotou o ato em causa mediante um exercício efetivo do seu poder de apreciação. Para este efeito, deve, pelo menos, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base com fundamento nos quais esse ato foi adotado e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria-Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 116 e jurisprudência aí referida).

219 No entanto, o legislador da União dispõe de uma ampla margem de apreciação, não só quanto à natureza e ao alcance das disposições a adotar mas também quanto à pertinência desses dados de base (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria-Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 114 e jurisprudência aí referida).

220 A este respeito, decorre de jurisprudência constante que é irrelevante a forma como os dados de base tidos em consideração pelo legislador da União são enumerados. O legislador da União pode ter em conta não só a avaliação de impacto mas também qualquer outra fonte de informação (Acórdão de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho, C-128/17, EU:C:2019:194, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

221 Assim, o Tribunal de Justiça precisou que a existência de uma obrigação de realizar uma avaliação de impacto em todos os casos não resulta dos termos dos pontos 12 a 15 do Acordo Interinstitucional (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 82).

222 Com efeito, embora o Acordo Interinstitucional preveja, no seu ponto 14, que ao ponderarem as propostas legislativas da Comissão, o Parlamento e o Conselho tomarão plenamente em conta as avaliações de impacto da Comissão, este mesmo acordo indica, no seu ponto 12, que essas avaliações «auxiliam as três instituições a tomarem decisões com pleno conhecimento de causa, e não são um substituto de decisões políticas tomadas no âmbito do processo decisório democrático». Por conseguinte, embora sejam obrigados a ter em consideração as avaliações de impacto da Comissão, o Parlamento e o Conselho não estão, no entanto, vinculados pelo seu conteúdo, em especial, no que respeita às apreciações que delas constam (Acórdão de 21 de março de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, n.º 101 e jurisprudência aí referida).

223 Também, o simples facto de o legislador da União ter adotado uma medida diferente e, sendo caso disso, mais restritiva do que a recomendada no termo da avaliação de impacto não é suscetível de demonstrar que excedeu os limites do que era necessário para atingir o objetivo pretendido (Acórdão de 21 de março de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, n.º 102 e jurisprudência aí referida).

224 Do mesmo modo, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando o legislador da União altera elementos substanciais da proposta de submetida pela Comissão, o ponto 15 do Acordo Interinstitucional não obriga esse legislador a proceder a uma atualização da avaliação de impacto da Comissão, limitando-se a prever a possibilidade de proceder a essa atualização quando o Parlamento e o Conselho «o considerem adequado e necessário para efeitos do processo legislativo» (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho, C-128/17, EU:C:2019:194, n.º 43).

225 Daqui resulta que, embora a elaboração de avaliações de impacto seja uma etapa do processo legislativo que, regra geral, deve ter lugar quando uma iniciativa legislativa tenha repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social, a não realização dessa avaliação de impacto não pode ser qualificada de violação do princípio da proporcionalidade quando o legislador da União se encontre numa situação particular que exija a dispensa dessa avaliação e disponha de elementos suficientes que lhe permitam apreciar a proporcionalidade da medida adotada (v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.ºs 84 e 85).

226 A este respeito, para exercer efetivamente o seu poder de apreciação, o legislador da União pode igualmente dever ter em conta, durante o processo legislativo, os dados científicos e outras constatações que tenham ficado disponíveis, incluindo documentos científicos utilizados pelos Estados-Membros nas reuniões do Conselho e que este não detém (v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 86 e jurisprudência aí referida). O legislador pode igualmente ter em conta informações que são do domínio público e que estão acessíveis a qualquer pessoa ou empresa interessada (v., neste sentido, Acórdão de 8 de julho de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, n.º 39).

227 No caso vertente, é pacífico que o legislador da União dispunha de uma avaliação de impacto quando adotou o Regulamento 2020/1054 e que esta avaliação dizia respeito, nomeadamente, à obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento. Com efeito, tendo salientado os efeitos negativos para a saúde dos condutores, em termos de *stress* e de fadiga, resultantes de longos períodos de afastamento do seu local de residência, a Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 20), que acompanhava a proposta de regulamento «tempo de trabalho», examinou em pormenor o impacto de uma medida que facilitasse aos condutores o gozo do seu período de repouso semanal no seu local de residência (parte 1/2, pp. 41, 55 e 63).

228 Neste contexto, o artigo 1.º, ponto 5, alínea c), dessa proposta previa a inserção, no artigo 8.º do Regulamento n.º 561/2006, de um n.º 8-B, segundo o qual a empresa de transporte deve organizar o trabalho dos seus condutores de modo que estes possam gozar no seu local de residência, pelo menos, um período de repouso semanal regular ou compensatório a cada período de três semanas consecutivas.

229 É certo que, como a República da Polónia salienta corretamente em apoio da sua argumentação, a versão final da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, tal como adotada pelo legislador da União, não foi objeto de uma avaliação de impacto complementar, apesar de diferir do artigo 1.º, ponto 5, alínea c), da proposta de regulamento «tempo de trabalho».

230 No entanto, cabe recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.os 220 a 226 do presente acórdão, não só o legislador da União não é obrigado a dispor de uma avaliação de impacto em todas as circunstâncias, como, além disso, essa avaliação de impacto não o vincula, pelo que esse legislador continua a ser livre de adotar medidas diferentes das que foram objeto da avaliação de impacto. Por conseguinte, o simples facto de, no caso em apreço, o legislador da União ter adotado, no Regulamento 2020/1054, uma disposição diferente da que tinha sido proposta pela Comissão com base na Avaliação de Impacto — Vertente Social não pode ser suficiente para demonstrar que esse legislador não procedeu ao exame da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

231 Contrariamente ao que sugere a República da Polónia, estas considerações não são, de modo algum, postas em causa pelo Acordo Interinstitucional, em especial pelo seu ponto 15. Com efeito, embora seja verdade que esta disposição prevê que «o Parlamento Europeu e o Conselho efetuarão avaliações de impacto relativas a alterações substanciais que introduzam na proposta da Comissão», não é menos verdade que, como salientado no n.º 224 do presente acórdão, o referido ponto 15 não contém nenhuma obrigação firme para estas instituições, uma vez que apenas prevê a faculdade de efetuar essa avaliação de impacto quando, segundo os seus termos explícitos, o Parlamento e o Conselho «o considerarem adequado e necessário ao processo legislativo».

232 Em todo o caso, importa observar, por um lado, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 restringe a regra do regresso dos condutores a cada três semanas, prevista pela Comissão na sua proposta de regulamento «tempo de trabalho», à situação em que o condutor tenha gozado, em conformidade com a derrogação prevista no artigo 8.º, n.º 6, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea a), do Regulamento 2020/1054, dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos. Nos termos do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste último regulamento, o regresso dos condutores a cada quatro semanas é, assim, a regra de princípio.

233 Por outro lado, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 prevê que a empresa de transporte pode igualmente organizar o trabalho dos condutores de modo que estes possam regressar ao seu local de residência ou ao centro operacional do empregador. Esta última opção deverá, como observou o Conselho, ser suscetível de facilitar o cumprimento da obrigação prevista nessa disposição, em particular quando, como referido no n.º 185 do presente acórdão, o condutor resida num país terceiro ou num local afastado do centro operacional do empregador.

234 Daqui resulta que a obrigação de efetuar uma avaliação de impacto complementar impunha-se ainda menos, no caso em apreço, dado que a disposição que veio a ser adotada pelo legislador da União no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é mais flexível para as empresas de transporte do que a disposição proposta pela Comissão, pelo que tem menos impacto sobre elas.

235 Nenhum dos argumentos apresentados pela Roménia e pela República da Polónia é suscetível de demonstrar que o legislador da União estava obrigado a proceder a essa avaliação de impacto complementar no que se refere à obrigação prevista nessa disposição.

236 No que respeita, em primeiro lugar, à argumentação da Roménia e da República da Polónia relativa ao facto de o legislador da União não ter examinado o impacto da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 na intensidade do tráfego, devido aos trajetos adicionais que implica, resulta da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 20 e 21) que, já antes da entrada em vigor desta disposição, e embora existissem certas diferenças consoante os condutores estivessem empregados num Estado-Membro que aderiu à União a partir de 1 de maio de 2004 ou antes desta data, a maioria dos condutores, qualquer que fosse o Estado-Membro onde o seu empregador estivesse estabelecido, regressavam ao seu local de residência, pelo menos, a cada quatro semanas. Em particular, esta avaliação de impacto salienta a este respeito que, embora um número crescente de condutores, principalmente empregados num Estado-Membro que aderiu à União a partir 1 de maio de 2004, passem longos períodos longe do seu domicílio, mesmo estes condutores apenas passam, em geral, entre duas e quatro semanas consecutivas na estrada antes de regressar ao seu local de residência, ao passo que os condutores empregados num Estado-Membro que aderiu à União antes daquela data não ficam, em geral, afastados do seu local de residência durante mais de uma a duas semanas. Resulta daqui que o legislador da União dispunha de elementos suficientes para avaliar o impacto do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 na intensidade do tráfego.

237 No que respeita, em segundo lugar, à argumentação da República da Polónia segundo a qual o legislador da União não procedeu a uma avaliação adequada do impacto que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 tem sobre a segurança dos condutores, esta deve ser rejeitada pela mesma razão exposta no número anterior.

238 No que respeita, em terceiro lugar, à argumentação desse Estado-Membro relativa à falta de avaliação de impacto da medida prevista no terceiro parágrafo do artigo 8.º, n.º 8-A, do Regulamento n.º 561/2006, inserido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, segundo o qual as empresas de transporte devem documentar a forma como cumprem a obrigação prevista nesta disposição, basta constatar que esta medida, que visa responder a um dos principais problemas identificados na Avaliação de Impacto — Vertente Social, a saber, a dificuldade de fazer respeitar a legislação da União, nomeadamente no domínio social (parte 1/2, pp. 14 a 17), está intrinsecamente ligada a esta obrigação, que foi objeto de uma avaliação de impacto e cujo respeito visa assegurar. Por outro lado, como resulta do considerando 14 deste último regulamento, e como salientado no n.º 189 do presente acórdão, a obrigação de prova estabelecida pela referida medida pode ser satisfeita por qualquer documento, não tendo o legislador da União imposto nenhuma exigência especial a este respeito.

239 Por conseguinte, há que rejeitar os argumentos da Roménia e da República da Polónia relativos ao facto de o legislador da União não ter examinado os efeitos decorrentes da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

– *Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054*

240 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário à realização desses objetivos, sendo que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos (Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 340 e jurisprudência aí referida).

241 Este princípio está também enunciado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

242 No que se refere à fiscalização jurisdicional do respeito das exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça reconheceu ao legislador da União, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas, um amplo poder de apreciação nos domínios em que a sua ação implica opções de natureza tanto política como económica ou social, e em que é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas. Assim, não se trata de saber se uma medida adotada nesse domínio era a única ou a melhor possível, visto que só o caráter manifestamente inadequado desta, em relação ao objetivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 112 e jurisprudência aí referida).

243 Todavia, mesmo na presença de um amplo poder de apreciação, o legislador da União tem de basear a sua escolha em critérios objetivos e examinar se os fins prosseguidos pela medida escolhida são suscetíveis de justificar as consequências económicas negativas, até consideráveis, para certos operadores. Com efeito, nos termos do artigo 5.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os projetos de atos legislativos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir (Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 115 e jurisprudência aí referida).

244 Compete ao legislador da União, quando o ato em causa é objeto de um recurso judicial, demonstrar ao Tribunal de Justiça que, para adotar esse ato, exerceu de modo efetivo o seu poder de apreciação, tomando em consideração todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que o referido ato visa regular. Daqui resulta, como já decorre do n.º 218 do presente acórdão, que esse legislador deve, pelo menos, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base que tiveram de ser tidos em conta para fundamentar as medidas contestadas do referido ato e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação.

245 A este respeito, cabe ao recorrente apresentar as razões pelas quais os inconvenientes que resultam da escolha normativa do legislador da União são desproporcionados em relação às vantagens que essa escolha apresenta (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho, C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 177 e jurisprudência aí referida).

246 Importa ainda sublinhar que, quando o ato da União tem consequências em todos os Estados-Membros e pressupõe que seja assegurado um equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, tendo em conta os objetivos prosseguidos por esse ato, a procura desse equilíbrio, tomando em consideração a situação de todos os Estados-Membros da União não pode, em si mesma, ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade (Acórdãos de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho, C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 167, e de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho, C-128/17, EU:C:2019:194, n.º 106).

247 Os princípios decorrentes da jurisprudência recordada nos n.ºs 240 a 246 do presente acórdão aplicam-se plenamente às medidas adotadas no domínio da política comum dos transportes, como as previstas pelo Regulamento 2020/1054, o qual, adotado com fundamento no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, implica opções de natureza política e avaliações complexas do seu impacto económico e social (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e

Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.os 112 e 113). Assim, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, ao atribuir ao Parlamento e ao Conselho a missão de estabelecer uma política comum de transportes, o Tratado FUE conferiu-lhes um amplo poder de apreciação relativamente à adoção de regras comuns adequadas (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.os 29 e 56 e jurisprudência aí referida).

248 É à luz destas considerações que se deve examinar se o legislador da União violou o princípio da proporcionalidade quando adotou o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

249 O objetivo prosseguido por esta disposição, à luz do qual deve ser analisada a sua proporcionalidade, é, como decorre, nomeadamente, dos considerandos 1, 2, 6, 8, 14 e 36 do referido regulamento, melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores na União, assegurando que possam regressar regularmente ao seu local de residência para gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, de modo que o período em que os condutores efetuam transportes internacionais longe desse local de residência não seja excessivamente longo. O objetivo desta disposição é, assim, colmatar a falta de regras claras relativas ao período de repouso semanal e ao regresso dos condutores ao seu local de residência.

250 Este objetivo insere-se no âmbito do objetivo mais geral prosseguido pelo Regulamento 2020/1054, que consiste, como indica o seu considerando 1, em assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas de transporte de forma que o setor dos transportes rodoviários seja seguro, eficiente e socialmente responsável, a fim de assegurar a não discriminação e atrair trabalhadores qualificados. Nesta perspetiva, este regulamento visa estabelecer regras sociais da União no domínio dos transportes rodoviários que sejam claras, proporcionadas, adequadas à sua finalidade, fáceis de aplicar e de fazer cumprir, e que sejam executadas de forma eficaz e coerente em toda a União.

251 A República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, que não contestam a legitimidade destes diferentes objetivos, alegam que o próprio artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

252 Para determinar se esta disposição respeita o referido princípio, há que examinar se a obrigação que prevê é adequada para alcançar o objetivo prosseguido pela referida disposição, que consiste em melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores, assegurando que o tempo passado pelos condutores que efetuam operações de transporte internacional fora do seu local de residência não seja excessivamente longo, se não vai manifestamente além do necessário para alcançar esse objetivo e se é proporcionada à luz do referido objetivo.

Quanto à aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo prosseguido

253 No que diz respeito, em primeiro lugar, à questão de saber se a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é apta a realizar o objetivo prosseguido, basta observar que uma medida que obriga as empresas de transporte a permitir que os condutores regressem, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência para, respetivamente, aí iniciarem ou passarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório é de molde a garantir que estes condutores não permaneçam afastados do seu local de residência durante longos períodos, uma

vez que lhes oferece a possibilidade, se assim o desejarem, de aí regressar, a intervalos regulares não superiores a quatro semanas, depois de terem voltado, se for caso disso, em função das modalidades práticas de execução desta obrigação, ao centro operacional do empregador, em conformidade com as opções oferecidas a este respeito às empresas de transporte, recordadas nos n.os 186 a 188 e 233 do presente acórdão.

254 É verdade que resulta da Avaliação de Impacto —Vertente Social (parte 1/2, pp. 20 e 21) que, mesmo antes da adoção do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, muitos condutores, independentemente do Estado-Membro de estabelecimento do seu empregador, já regressavam ao seu local de residência a cada duas ou quatro semanas, pelo que a obrigação prevista nesta disposição deve ter um impacto limitado nas empresas de transporte.

255 Contudo, contrariamente ao que alega a República da Polónia, não se pode deduzir daí que a obrigação seja inapta para realizar o objetivo prosseguido.

256 Com efeito, mesmo que um número significativo de condutores empregados na União já regressassem ao seu local de residência, pelo menos, a cada quatro semanas antes da adoção do Regulamento 2020/1054, não era esse o caso de todos eles. Além disso, a Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 20) salientou, tal como o estudo realizado pela Comissão a respeito da regulamentação social aplicável ao setor dos transportes antes da adoção deste regulamento [«*Ex-post evaluation of* social *legislation in road transport and its enforcement, Final report*» («Avaliação *ex post* da legislação social no setor dos transportes e sua aplicação, Relatório final», junho de 2016, a seguir «avaliação *ex post* relativa à legislação social»), p. 24], mencionada no considerando 4 do referido regulamento, que os períodos passados pelos condutores empregados na União longe do seu local de residência aumentaram significativamente nos últimos dez anos. Assim, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do mesmo regulamento garante precisamente aos condutores em causa uma proteção social acrescida, assegurando simultaneamente, através da aplicação de uma regra obrigatória e uniforme na União, uma concorrência mais equitativa entre as empresas de transporte e uma melhoria da segurança rodoviária em toda a União.

257 Nestas circunstâncias, o legislador da União podia validamente considerar que esta disposição é apta a realizar o objetivo por ela prosseguido.

Quanto à necessidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054

258 No que diz respeito, em segundo lugar, à necessidade da obrigação estabelecida no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, esta é contestado pela República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, por alegadamente existirem medidas alternativas menos restritivas.

259 A este respeito, é verdade que a possibilidade de limitar esta obrigação aos casos em que os condutores optam por regressar foi ponderada no âmbito do processo legislativo, como decorre do parecer da Comissão de Emprego e Assuntos Sociais do Parlamento, mencionado pela República da Polónia.

260 No entanto, esta opção alternativa não foi adotada pelo legislador da União. Com efeito, uma vez que o condutor constitui, como já sublinhado no n.º 174 do presente acórdão, a parte fraca da relação contratual com o seu empregador, tal opção poderia levar a que a decisão do condutor não fosse totalmente livre, uma vez que este poderia sofrer pressões para fazer uma escolha favorável aos interesses do empregador. Ora, a Avaliação de Impacto — Vertente Social

(parte 1/2, p. 49) evidenciou precisamente, no que se refere ao gozo dos períodos de repouso semanal, a dificuldade de demonstrar a existência de uma liberdade de escolha efetiva exercida pelos condutores.

261 Nestas circunstâncias, o legislador da União podia legitimamente considerar que a medida alternativa prevista pela República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia não alcançaria o mesmo resultado que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

Quanto ao caráter proporcionado do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054

262 No que respeita, em terceiro lugar, ao caráter proporcionado da obrigação prevista no artigo 1.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, há que determinar se, como alegam a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, esta disposição impõe, tendo em conta o objetivo prosseguido, um encargo excessivo atendendo às repercussões negativas que tem, respetivamente, sobre as empresas de transporte, os condutores e o ambiente.

263 Quanto ao objetivo de interesse geral referido no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, importa recordar que, como decorre do artigo 3.º, n.º 3, TUE, a União não só estabelece um mercado interno mas também se empenha no desenvolvimento sustentável da Europa, assente, nomeadamente, numa economia social de mercado altamente competitiva, que tem como meta o pleno emprego e o progresso social, e promove, nomeadamente, a proteção social (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.ºs 76 e 77 e jurisprudência aí referida). De acordo com o preâmbulo do Tratado FUE, a melhoria constante das condições de vida e de emprego constitui um «objetivo essencial» da União.

264 A este respeito, o artigo 90.º TFUE estabelece que os objetivos dos Tratados são prosseguidos no âmbito da política comum de transportes. Além disso, o artigo 9.º TFUE precisa, especificamente para os objetivos em matéria de política social, que a União tem em conta as exigências relacionadas com esses objetivos na definição e execução das suas políticas e ações. Assim, o legislador da União é chamado a ter plenamente em conta os referidos objetivos, entre os quais figuram, segundo o artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, nomeadamente, a promoção de um elevado nível de emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, a garantia de uma proteção social adequada e um elevado nível de proteção da saúde humana.

265 A importância destes objetivos é suscetível de justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores económicos (v., por analogia, Acórdãos de 23 de outubro de 2012, Nelson e o., C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, n.º 81, e de 2 de setembro de 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, n.º 98).

266 Neste contexto, importa igualmente sublinhar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, atendendo à missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no artigo 9.º desse Tratado, entre os quais figuram as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego e a garantia de uma proteção social adequada. Com efeito, nessa situação, o legislador da União só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção desses interesses gerais e desses objetivos transversais se puder adaptar a legislação

da União relevante a tais alterações ou evoluções (Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.os 41 e 42 e jurisprudência aí referida).

267 Em especial, o Tribunal de Justiça salientou a este respeito que, tendo em conta as evoluções importantes que afetaram o mercado interno, o legislador da União pode adaptar um ato legislativo para reequilibrar os interesses em jogo, com vista a aumentar a proteção social dos trabalhadores em causa e tornar a concorrência neste mercado mais equitativa, através da alteração das condições de exercício da livre prestação de serviços (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.os 62 e 64).

268 Ora, na Avaliação de Impacto — Vertente Social que acompanhava a proposta de regulamento «tempo de trabalho», a Comissão constatou não só que longos períodos passados longe do seu local de residência são suscetíveis de ter efeitos negativos na saúde dos condutores, em termos de *stress* e de fadiga, mas também que os períodos passados pelos condutores empregados na União longe do seu local de residência parecem ter aumentado significativamente nos últimos dez anos, em resultado da internacionalização do mercado dos transportes, sublinhando ao mesmo tempo que a escassez de condutores era, em parte, causada pela deterioração das condições de trabalho, que prejudica a imagem e a atratividade da profissão (parte 1/2, pp. 9 e 20).

269 É à luz destas considerações que há que examinar, primeiro, os argumentos relativos às consequências negativas para as empresas de transporte que resultam da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, apresentados pela República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia.

270 A este respeito, importa começar por sublinhar que o legislador da União teve o cuidado de garantir um certo nível de flexibilidade a estas empresas, a fim de atenuar essas consequências.

271 Com efeito, desde logo, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não diz respeito a todos os tempos de repouso semanal, mas apenas aos que são gozados pelos condutores a cada período de quatro semanas, o qual só é reduzido para três semanas se tiverem gozado anteriormente dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos.

272 Seguidamente, ao não especificar com exatidão as modalidades de execução da obrigação prevista nessa disposição, o legislador da União deixa uma margem de manobra às empresas de transporte, permitindo-lhes escolher a forma que considerem mais adequada para o fazer.

273 Por outro lado, como já indicado nos n.os 186 e 233 do presente acórdão, esta disposição permite ao empregador organizar o regresso dos condutores, se estes o desejarem, quer ao seu local de residência quer ao centro operacional desse empregador, ao passo que a Comissão, seguindo uma abordagem mais radical, previa, no artigo 1.º, n.º 5, alínea c), da sua proposta de regulamento «tempo de trabalho», obrigar o empregador a organizar esse regresso unicamente ao local de residência dos seus condutores.

274 Por último, o artigo 12.º do Regulamento n.º 561/2006, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 11, do Regulamento 2020/1054, oferece elementos adicionais de flexibilidade no que respeita ao regresso dos condutores. Com efeito, esse artigo 1.º, ponto 11, permite que, a título derrogatório, para regressar ao centro operacional do empregador ou ao seu próprio local de residência, a fim de, respetivamente, iniciar ou gozar um período de repouso semanal regular ou compensatório, o condutor exceda o seu tempo de condução diário e semanal até uma hora, no máximo até duas

horas, desde que tenha efetuado uma pausa ininterrupta de trinta minutos imediatamente antes da condução suplementar, na condição de este excesso ser compensado mediante um período de repouso equivalente, gozado em conjunto com outro período de repouso, antes do final da terceira semana a contar da semana em questão. Resulta da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 51) que esta alteração visa permitir aos condutores, nomeadamente os que efetuam trajetos internacionais longos, regressarem ao seu local de residência ou ao centro operacional do empregador para gozar um período de repouso semanal regular ou compensatório nesse local de residência ou noutro local privado à sua escolha.

275 No que respeita, mais em particular, aos argumentos relativos aos custos que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 implica para as empresas de transporte, importa salientar que o reforço, pelo legislador da União, da proteção social de certas categorias de trabalhadores, neste caso através da obrigação prevista nesta disposição, que visa melhorar as suas condições de trabalho assegurando que o tempo de afastamento do seu local de residência não seja excessivamente longo, pode implicar custos adicionais para os empregadores que têm de assegurar o seu cumprimento. No entanto, o facto de uma obrigação imposta pelo legislador da União poder implicar determinados custos para as empresas de transporte a ela vinculadas não constitui, por si só, uma violação do princípio da proporcionalidade, a menos que esses custos sejam manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido.

276 A este propósito no que respeita, antes de mais, à argumentação da República da Bulgária, da Roménia e da República da Polónia segundo a qual o artigo 1.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 dá origem a custos adicionais significativos para as empresas, que são frequentemente PME, devido à necessidade de organizarem o regresso dos condutores, uma parte significativa do qual é efetuado com veículos que circulam em vazio, basta assinalar que esses Estados-Membros se limitam a evocar, de forma geral e abstrata, essa incidência nos custos das empresas de transporte sem apresentar nenhum elemento concreto que demonstre que essa incidência é excessiva em relação ao objetivo prosseguido. Além disso, a própria República da Polónia sublinha que os custos gerados por um regresso ao centro operacional do empregador ou ao local de residência do condutor são «difíceis de avaliar» e que é «difícil fazer um cálculo dos custos».

277 Ora, como decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 20 e 21), mesmo antes da entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a maioria dos condutores, independentemente do Estado-Membro onde o empregador estivesse estabelecido, regressava ao seu local de residência, pelo menos, a cada quatro semanas.

278 Seguidamente, no que diz respeito à argumentação mediante a qual a Roménia e a República da Polónia sustentam que aquela disposição impõe encargos particularmente pesados às empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros qualificados de «Estados-Membros situados na periferia da União», em comparação com outro grupo de Estados-Membros qualificados, consoante o caso, de «Estados-Membros situados no centro da União» ou de «Estados-Membros situados na parte ocidental da União», cabe observar que os custos associados à obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 podem ser mais elevados para as empresas de transporte, independentemente do Estado-Membro onde se encontrem estabelecidas, que tenham optado por um modelo de negócio que consiste em prestar a maior parte, se não a totalidade, dos seus serviços a destinatários estabelecidos em Estados-Membros distantes do primeiro Estado-Membro e cujos condutores efetuam, assim, as suas operações de transporte longe do seu local de residência.

279 Todavia, como o Conselho salientou com razão, são precisamente os condutores empregados pelas empresas de transporte que optaram por esse modelo de negócio que mais necessitam da proteção resultante da regra de harmonização prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o que corrobora o caráter proporcionado desta disposição para alcançar o objetivo de melhoria das condições de trabalho que prossegue.

280 Por outro lado, uma vez que o modelo de exploração económica em causa é essencialmente utilizado pelas empresas de transporte estabelecidas em determinados Estados-Membros, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, recordada no n.º 246 do presente acórdão, que, quando o ato da União tem consequências em todos os Estados-Membros e pressupõe que seja assegurado um equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, tendo em conta os objetivos prosseguidos por esse ato, a procura desse equilíbrio, tomando em consideração a situação de todos os Estados-Membros não pode, em si mesma, ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade.

281 Além disso, decorre de jurisprudência constante, recordada nos n.os 266 e 267 do presente acórdão, que, tendo em conta as evoluções importantes que afetaram o mercado interno, o legislador da União pode adaptar um ato legislativo para reequilibrar os interesses em jogo com vista a aumentar a proteção social dos condutores através da alteração das condições de exercício da livre prestação de serviços e assegurar uma concorrência equitativa.

282 Ora, no caso vertente, afigura-se que, ao alterar a regulamentação da União relativa ao tempo de trabalho dos condutores, o legislador da União procurou precisamente encontrar um novo equilíbrio, como evidencia o considerando 1 do Regulamento 2020/1054, tendo em conta, por um lado, o interesse dos condutores em beneficiarem de melhores condições de trabalho e de uma maior segurança rodoviária e, por outro, o interesse dos empregadores em exercerem as suas atividades de transporte em condições comerciais equitativas.

283 Ao ponderar desta forma os diferentes interesses em jogo, o legislador da União pôde considerar, dentro da ampla margem de apreciação de que dispõe em matéria de política comum de transportes, que o aumento significativo, nos últimos dez anos, dos períodos passados pelos condutores empregados na União longe do seu local de residência tornava necessária a introdução de uma medida específica destinada a melhorar as condições de trabalho dos condutores em causa e que os efeitos negativos, para a sua saúde, de longos períodos de afastamento do seu local de residência eram mais graves do que as consequências negativas, nomeadamente em termos de custos, para um certo número de empresas que prestam serviços a título mais ou menos permanente em Estados-Membros diferentes daqueles onde estão estabelecidas. Este reequilíbrio está em conformidade com as ambições sociais da União, enunciadas, nomeadamente, no artigo 9.º TFUE.

284 Assim, embora não se possa excluir que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 produz efeitos diferentes para as empresas de transporte consoante o Estado-Membro onde estão estabelecidas, não deixa de ser verdade que os eventuais efeitos negativos que podem resultar deste artigo em termos de encargos para certos empregadores devem ser ponderados face aos efeitos positivos que dele resultarão em matéria de proteção social para todos os condutores empregados na União. O facto de os efeitos produzidos por esta disposição não serem idênticos em todos os Estados-Membros não demonstra, portanto, que o legislador da União tenha adotado uma medida manifestamente desproporcionada.

285 No que respeita, por outro lado, à argumentação da República da Polónia relativa aos custos resultantes da obrigação de documentação enunciada no artigo 8.º, n.º 8-A, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006, inserido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, importa sublinhar que esta obrigação de documentação tem por objetivo resolver um dos principais problemas identificados pela Avaliação de Impacto — Vertente Social, a saber, a dificuldade de fazer respeitar a legislação da União (parte 1/2, pp. 14 a 17). Além disso, o cumprimento da obrigação prevista nesta última disposição pode, como já indicado, nomeadamente no n.º 189 do presente acórdão, ser demonstrado por qualquer documento e, portanto, nomeadamente, pelos registos dos tacógrafos e os registos de serviço dos condutores, o que é suscetível de limitar os custos da documentação assim exigida. Com efeito, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006 e o artigo 33.º, n.º 2, do Regulamento n.º 165/2014, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, as empresas de transporte já eram obrigadas a manter e a conservar, durante pelo menos um ano, estes dois últimos tipos de documentos.

286 Por último, no que diz respeito à argumentação relativa à pandemia de COVID-19, basta salientar que não competia ao legislador da União sanar os efeitos dessa pandemia no quadro do Regulamento 2020/1054, que visa melhorar as condições de trabalho dos condutores, tanto mais que outros atos legislativos específicos da União tinham esse objetivo, como, por exemplo, no domínio dos transportes, o Regulamento (UE) 2020/698 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 2020, que estabelece medidas específicas e temporárias face ao surto de COVID-19 relativas à renovação ou prorrogação de determinados certificados, licenças e autorizações e ao adiamento de determinados controlos periódicos e formação contínua em determinados domínios da legislação em matéria de transportes (JO 2020, L 165, p. 10). Os efeitos da pandemia de COVID-19 são, por conseguinte, irrelevantes para efeitos de avaliação da conformidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 com as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

287 Em todo o caso, o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 561/2006, conforme alterado pelo artigo 1.º, ponto 13, do Regulamento 2020/1054, permite aos Estados-Membros, em caso de urgência, concederem, em circunstâncias excecionais, uma derrogação temporária à aplicação das disposições do Regulamento n.º 561/2006 em matéria, nomeadamente, de duração dos períodos de condução e de tempo repouso, por um período não superior a 30 dias, que devem justificar devidamente e notificar imediatamente à Comissão.

288 Segundo, no que diz respeito aos argumentos invocados pela República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia relativos às consequências negativas para os condutores que resultam da obrigação prevista no artigo 1.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, importa, antes de mais, rejeitar como infundada a argumentação destes Estados-Membros segundo a qual esta disposição limita o direito dos condutores de escolherem onde pretendem passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Com efeito, esta argumentação baseia-se na premissa errónea, como decorre dos n.os 168 a 180 do presente acórdão, de que a referida disposição priva os condutores da possibilidade de escolherem livremente outro local para gozar esse período de repouso. Esta argumentação deve, por conseguinte, ser rejeitada por este único motivo, como indicado no n.º 200 do presente acórdão.

289 Quanto à argumentação apresentada, neste contexto, pela República da Polónia relativamente ao caráter arbitrário dos locais onde os condutores, segundo este Estado-Membro, são obrigados, por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, a iniciar ou a gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, consoante o caso, a cada três ou quatro

semanas, esta deve ser rejeitada. Com efeito, além do recordado no número anterior, não se pode contestar de forma séria que o centro operacional do empregador e o local de residência do condutor, que constituem objetivamente locais onde um condutor pode, consoante o caso, iniciar ou passar o seu período de repouso semanal, têm, como o advogado-geral salientou nos n.os 211 e 212 das suas conclusões, um nexo real com esse condutor.

290 A este respeito, há que recordar, por um lado, que o Tribunal de Justiça já declarou que o centro de exploração ao qual um condutor está normalmente afeto deve corresponder ao local a partir do qual efetua regularmente o seu serviço para tomar a seu cargo e conduzir um veículo equipado com um aparelho de controlo e aonde regressa quando termina esse serviço, no âmbito do exercício normal das suas funções (v., neste sentido, Acórdão de 29 de abril de 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, n.os 27 e 31).

291 Por outro lado, como já referido no n.º 184 do presente acórdão, é jurisprudência constante que o Estado onde as pessoas em causa têm a sua residência habitual corresponde ao lugar onde se encontra igualmente o centro habitual dos seus interesses.

292 Seguidamente, a argumentação da República da Lituânia, da República da Bulgária, da Roménia e da República da Polónia segundo a qual o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 provocaria um acréscimo de fadiga para os condutores devido às viagens de regresso de longa distância não pode prosperar. Com efeito, em conformidade com o artigo 9.º, n.os 2 e 3, do Regulamento n.º 561/2006, cujo teor não foi, em substância, alterado pelo artigo 1.º, ponto 8, alínea b), do Regulamento 2020/1054, o tempo gasto por um condutor para regressar ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência constitui tempo de trabalho. Ora, como o Conselho observou, com razão, estes Estados-Membros não explicam o motivo pelo qual o tempo de trabalho gasto com essa viagem de regresso é mais cansativo do que o tempo de trabalho relativo a qualquer outra viagem efetuada no âmbito de uma operação de transporte que lhes é confiada pelo empregador. Na realidade, decorre tanto da avaliação *ex post* relativa à legislação social (p. 24) como da Avaliação de impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 20) que os longos períodos passados pelos condutores longe do seu local de residência são precisamente uma fonte de fadiga e de *stress*, o que, de resto, não é contestado por nenhum destes quatro Estados-Membros.

293 Por último, a argumentação da Roménia de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 prejudica os interesses dos condutores devido ao risco de perda de emprego resultante das insolvências e das deslocalizações das empresas de transporte é especulativa, uma vez que não existem elementos factuais que a sustentem.

294 Terceiro, no que toca aos argumentos relativos às consequências negativas para o ambiente que resultariam da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia alegam, em particular, que esta obrigação implicará a programação de uma multiplicidade de trajetos suplementares de longas distâncias. No entanto, como indicado, nomeadamente no n.º 236 do presente acórdão, a Avaliação de Impacto — Vertente Social revelou que a maioria dos condutores, incluindo os que estão empregados nos Estados-Membros que aderiram à União a partir de 1 de maio de 2004, já regressavam ao seu local de residência a intervalos regulares inferiores a quatro semanas antes da adoção desta disposição.

295 Além disso, contrariamente ao que sugerem a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, não é de modo algum inevitável que os condutores utilizem veículos vazios para exercerem o direito que lhes é concedido no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054. Com efeito, por um lado, no quadro da flexibilidade que esta disposição permite às empresas de transporte para cumprirem a obrigação que estabelece, estas podem utilizar outros meios de transporte, como os transportes públicos, cuja utilização não parece provocar necessariamente emissões adicionais relacionadas com o cumprimento desta obrigação enquanto tal. Por outro lado, é concebível que o regresso a um dos dois locais indicados na referida disposição possa ser conjugado com um regresso dos veículos da empresa de transporte ao centro operacional, no âmbito das suas atividades habituais de transporte.

296 Nestas circunstâncias, o alegado impacto ambiental do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, nomeadamente sob a forma de um eventual aumento das emissões poluentes, não está diretamente relacionado com esta disposição, mas depende das escolhas organizacionais das empresas de transporte para efeitos do cumprimento da obrigação que a referida disposição prevê.

297 Portanto, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não dá origem a inconvenientes manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido por esta disposição.

298 Em face do exposto, não se pode considerar que, ao adotar esta disposição, o legislador da União excedeu os limites do seu poder de apreciação.

299 Por conseguinte, os argumentos da República da Lituânia, da República da Bulgária, da Roménia e da República da Polónia que visam pôr em causa a proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 devem ser rejeitados.

300 Consequentemente, as partes primeira a terceira do quarto fundamento invocado pela República da Lituânia, o segundo fundamento invocado pela República da Bulgária, a segunda parte do primeiro fundamento invocado pela Roménia e o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia devem ser julgados improcedentes.

3) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

i) Argumentação das partes

301 A República da Lituânia, na segunda parte do seu segundo fundamento, a República da Bulgária, na primeira parte do seu quinto fundamento, e a Roménia, na segunda parte do seu terceiro fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências decorrentes do princípio da não discriminação, conforme previsto no artigo 18.º TFUE. A República da Bulgária também invoca a violação dos artigos 20.º e 21.º da Carta, bem como do princípio da igualdade dos Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, e do artigo 95.º, n.º 1, TFUE, «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário».

302 Em primeiro lugar, estes três Estados-Membros sustentam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 viola os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, pelo facto de conduzir a uma discriminação entre as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União e as estabelecidas nos Estados-Membros

situados no centro da União. Com efeito, a organização do trabalho dos condutores de veículos pesados para estes poderem regressar ao seu local de residência ou ao centro operacional do seu empregador, pelo menos a cada quatro semanas, é claramente menos vinculativa para as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros que tenham um vasto mercado nacional, cujos condutores efetuam transportes no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte, na proximidade do seu local de residência, do que para as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros situados na periferia da União, cujo mercado nacional é limitado, e que se concentram no transporte internacional. Em especial, a Roménia alega que a obrigação prevista no referido artigo 1.º, ponto 6, alínea d), é suscetível de provocar perdas significativas para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, que são, de qualquer modo, claramente mais elevadas do que as das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros da Europa Central ou Ocidental. Por outro lado, a avaliação dos efeitos, no mercado dos transportes, do Regulamento 2020/1054 e, em especial, da obrigação prevista no seu artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deve ter em conta outros elementos do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade. Com efeito, uma avaliação de conjunto destas medidas revela o seu caráter discriminatório global para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União.

303 A República da Lituânia alega, além disso, que a discriminação criada pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União dificulta o exercício das liberdades características do mercado interno, uma vez que estas empresas estão numa situação desfavorável em relação às empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no centro da União e nas regiões situadas em redor desse centro. Esta disposição é, assim, uma medida protecionista, através da qual as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União são afastadas do mercado dos transportes numa parte do território da União e que se destina a reduzir o volume de atividades dessas empresas. Com efeito, estas últimas devem não só propor aos condutores condições de trabalho que restringem a sua liberdade de circulação, mas também organizar a sua atividade de tal forma que uma parte dos trajetos efetuados pelos veículos não é rentável ou os veículos circulam vazios, enquanto esperam que os condutores sejam substituídos ou regressem, após o seu período de repouso, do centro operacional do empregador ou do seu local de residência.

304 Em segundo lugar, a República da Lituânia e a República da Bulgária alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 conduz a uma discriminação dos condutores empregados pelas empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União em relação aos condutores empregados pelas empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no centro da União, uma vez que o regresso ao Estado-Membro de residência impõe trajetos de longa distância durante períodos curtos, o que não é desejado forçosamente pelos condutores. Dentro de um mesmo Estado-Membro, a obrigação em causa cria também uma discriminação entre os condutores locais e os condutores de outros Estados-Membros. Além disso, os trabalhadores empregados nos Estados-Membros situados na periferia da União são colocados numa situação objetivamente mais complicada, uma vez que, para exercerem o seu direito ao repouso semanal regular ou compensatório, têm de percorrer distâncias maiores e perder mais tempo em relação aos trabalhadores empregados nas regiões situadas em redor do centro da União.

305 Em terceiro lugar, a República da Bulgária alega que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 viola igualmente o princípio da igualdade dos Estados-Membros devido à posição claramente mais desfavorável na qual estão os Estados-Membros situados na periferia da União.

306 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

307 A título preliminar, há que rejeitar a alegação da República da Bulgária, relativa à violação do artigo 95.º, n.º 1, TFUE, uma vez que, à revelia das exigências decorrentes do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo, recordadas no n.º 139 do presente acórdão, o referido Estado-Membro invoca esta violação sem apresentar nenhuma argumentação específica em apoio da sua alegação, limitando-se a evocar o artigo 95.º, n.º 1, TFUE, «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário».

308 Feito este esclarecimento, importa recordar que o princípio da igualdade de tratamento é um princípio geral do direito da União, consagrado no artigo 20.º da Carta, de que o princípio da não discriminação enunciado no artigo 21.º, n.º 1, da mesma constitui uma expressão particular, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de fevereiro de 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto», C-262/20, EU:C:2022:117, n.º 58, e de 14 de julho de 2022, Comissão/VW e o., C-116/21 P a C-118/21 P, C-138/21 P e C-139/21 P, EU:C:2022:557, n.ºs 95 e 140 e jurisprudência referida).

309 A comparabilidade das respetivas situações em causa não deve ser apreciada de modo global e abstrato, mas de modo específico e concreto em relação a todos os elementos que as caracterizam. Estes elementos devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objeto e da finalidade do ato da União que institui a distinção em causa. Devem igualmente ser tomados em consideração os princípios e os objetivos do domínio em que o ato em causa foi adotado [v., neste sentido, Acórdãos de 26 de junho de 2018, MB (Mudança de identidade sexual e pensão de reforma), C-451/16, EU:C:2018:492, n.º 42, e de 10 de fevereiro de 2022, OE (Residência habitual de um cônjuge — Critério da nacionalidade), C-522/20, EU:C:2022:87, n.º 20 e jurisprudência referida].

310 Uma diferença de tratamento de situações comparáveis é justificada quando se baseie num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão (Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 47, e de 27 de janeiro de 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, n.º 72 e jurisprudência referida).

311 No que respeita, mais especificamente, ao princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, embora o artigo 21.º, n.º 2, da Carta enuncie este princípio, o seu artigo 52.º, n.º 2, dispõe que os direitos reconhecidos por esta que se regem por disposições constantes dos Tratados são exercidos de acordo com as condições e limites por eles definidos. Tal acontece com o artigo 21.º, n.º 2, da Carta que corresponde, como confirmam as Anotações relativas à

Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17) respeitantes a esta disposição, ao artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE e deve aplicar-se em conformidade com este (Acórdão de 10 de outubro de 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, n.º 18 e jurisprudência referida).

312 A este respeito, o artigo 18.º TFUE, que consagra um princípio geral de proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade, proíbe não só as discriminações diretas, baseadas na nacionalidade, mas ainda todas as formas indiretas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de distinção, conduzam de facto ao mesmo resultado (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2012, Comissão/Áustria, C-75/11, EU:C:2012:605, n.º 49 e jurisprudência referida).

313 Por outro lado, relativamente à fiscalização jurisdicional do respeito pelos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo legislador da União, o Tribunal de Justiça declarou que este dispõe, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas, de um amplo poder de apreciação quando intervenha num domínio que implique escolhas de natureza política, económica e social e quando seja chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas. Assim, só o caráter manifestamente desadequado de uma medida adotada nesse domínio, face ao objetivo que o legislador da União pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida [v., neste sentido, Acórdão de 10 de fevereiro de 2022, OE (Residência habitual de um cônjuge — Critério da nacionalidade), C-522/20, EU:C:2022:87, n.º 21 e jurisprudência referida]. Todavia, mesmo dispondo dessa margem de apreciação, o legislador da União deve basear a sua escolha em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa, tendo em conta todos os elementos factuais e os dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção do ato em questão (v., neste sentido, Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 58).

314 No exercício do seu poder de apreciação, o legislador da União deve, além do objetivo prosseguido, ter plenamente em conta os interesses em presença. No âmbito do exame dos condicionalismos ligados a diferentes medidas possíveis, importa ter em conta que, embora a importância dos objetivos prosseguidos seja suscetível de justificar consequências económicas negativas, inclusivamente consideráveis, para determinados operadores, o exercício do poder de apreciação do legislador da União não pode conduzir a resultados manifestamente menos adequados do que os decorrentes de outras medidas igualmente apropriadas para a prossecução desses objetivos (Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 59 e jurisprudência referida).

315 No caso em apreço, é pacífico que a regra estabelecida no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, na parte em que impõe às empresas de transporte que organizem o trabalho dos condutores para que estes tenham a possibilidade de regressar, a cada três ou quatro semanas, consoante o caso, ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, se aplica indistintamente a todas as empresas de transporte em causa, independentemente do Estado-Membro em que estejam estabelecidas, a todos os condutores, independentemente da sua nacionalidade e do Estado-Membro em que esteja estabelecido o seu empregador, e a todos os Estados-Membros, pelo que não comporta uma discriminação direta proibida pelo direito da União.

316 Importa, portanto, examinar, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 308 a 310 do presente acórdão, se esta disposição aplica de forma injustificada uma regra idêntica a situações diferentes, à luz, nomeadamente, do objetivo por ela prosseguido, e se, por esse facto, constitui uma discriminação indireta proibida pelo direito da União, como alegam, em substância, os

Estados-Membros recorrentes, por ser, pela sua própria natureza, suscetível de afetar mais as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros situados, segundo eles, na «periferia da União», os condutores empregados por estas empresas e este grupo de Estados-Membros.

317 A este respeito, há que recordar que, conforme salientado nos n.os 249 e 250 do presente acórdão, a referida disposição visa melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores na União, assegurar-lhes a possibilidade de não passarem um período excessivamente longo fora do seu local de residência, e garantir igualmente uma concorrência leal e não falseada entre as empresas de transporte no território da União.

318 Em primeiro lugar, no que respeita à existência de uma pretensa discriminação entre as empresas de transporte estabelecidas na União, não se pode excluir, ainda que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 se aplique indistintamente a todas essas empresas, que esta disposição possa, conforme salientado no n.º 278 do presente acórdão, ter uma repercussão mais importante nas empresas de transporte, independentemente do Estado-Membro em que estejam estabelecidas, que optaram por um modelo de exploração económica que consiste em prestar o essencial, se não a totalidade, dos seus serviços a destinatários estabelecidos em Estados-Membros distantes do primeiro Estado-Membro.

319 No entanto, conforme salientado no n.º 236 do presente acórdão, resulta da Avaliação de Impacto — Vertente Social que grande parte dessas empresas de transporte, incluindo as de um Estado-Membro que aderiu à União a partir de 1 de maio de 2004, já exercia as suas atividades de forma compatível com a obrigação atualmente prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

320 Neste contexto, esta disposição, longe de dar origem a uma discriminação entre as empresas de transporte, visa, pelo contrário, como decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 17 e 18) e do considerando 1 do Regulamento 2020/1054, sanar as condições de concorrência não equitativas para as empresas de transporte que, anteriormente, podem ter favorecido, devido à falta de regras claras relativas ao regresso dos condutores, as diferentes interpretações e práticas nacionais, melhorando as condições de trabalho dos condutores, designadamente as referidas no n.º 316 do presente acórdão, e garantindo assim tanto a segurança rodoviária como uma concorrência leal e não falseada entre as empresas de transporte.

321 Ora, como resulta da jurisprudência recordada nos n.os 266 e 267 do presente acórdão, o legislador da União, tendo em conta as evoluções importantes que afetaram o mercado interno, pode validamente adaptar um ato legislativo para reequilibrar os interesses em presença no intuito de aumentar a proteção social dos condutores, através da alteração das condições de exercício da livre prestação de serviços.

322 Uma disposição do direito da União não pode, portanto, ser considerada, em si mesma, contrária aos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo simples facto de ter consequências diferentes para certos agentes económicos, quando esta situação resulta das diferentes condições de exploração em que estes se encontram, nomeadamente, em razão da sua situação geográfica (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de junho de 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie e o./Alta Autoridade, 13/57, EU:C:1958:10, p. 292, e de 13 de novembro de 1973, Werhahn Hansamühle e o./Conselho e Comissão, 63/72 a 69/72, EU:C:1973:121, n.º 17), e não de uma desigualdade de direito inerente à disposição impugnada.

323 Em rodo o caso, mesmo que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 levasse a tratar de maneira igual situações diferentes, na aceção da jurisprudência referida no n.º 308 do presente acórdão, esse tratamento seria objetivamente justificado pelos objetivos prosseguidos no âmbito da política comum dos transportes, em conformidade com o artigo 90.º TFUE. Estes objetivos incluem, nomeadamente, a melhoria das condições de trabalho, prevista no preâmbulo do Tratado FUE e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, bem como a garantia de uma proteção social adequada, prevista no artigo 9.º e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE.

324 A este respeito, o legislador da União não excedeu os limites do poder de apreciação de que goza, à luz da jurisprudência recordada no n.º 313 do presente acórdão, com a sua escolha de obstar, ao adotar uma disposição aplicável indistintamente a qualquer empresa de transporte estabelecida na União, a determinadas práticas identificadas como contribuindo para a deterioração das condições de trabalho dos condutores, ainda que esta escolha implique que certas empresas de transporte tenham de suportar custos mais elevados.

325 Com efeito, à luz dos elementos factuais e dos dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção da disposição em questão, o legislador da União baseou essa escolha em critérios objetivos e adequados aos objetivos prosseguidos, tendo plenamente em conta os interesses em presença, na aceção da jurisprudência recordada nos n.ºs 313 e 314 do presente acórdão.

326 Em segundo lugar, no que respeita à existência de uma alegada discriminação entre os condutores, invocada pela República da Lituânia e pela República da Bulgária, a argumentação destes dois Estados-Membros baseia-se, no essencial, se não exclusivamente, na premissa errada de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 impõe aos condutores que regressem ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, sem poderem escolher livremente o local onde gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Nesta medida, essa argumentação deve, portanto, ser rejeitada, como já foi referido no n.º 200 do presente acórdão.

327 Quanto ao restante, todos os condutores empregados na União encontram-se numa situação comparável no que diz respeito ao seu direito ao gozo do período de repouso semanal regular ou compensatório. Em especial, esses condutores devem todos poder, independentemente da sua nacionalidade e do Estado-Membro em que esteja estabelecido o seu empregador, gozar regularmente este período de repouso no seu local de residência se assim o desejarem.

328 Nestas circunstâncias, como o advogado-geral salientou no n.º 342 das suas conclusões, não se pode considerar que o legislador da União excedeu manifestamente o amplo poder de apreciação de que dispõe ao abster-se de estabelecer uma distinção entre os diferentes condutores em função da distância que têm de percorrer para regressar ao seu local de residência ou ao centro operacional do empregador, porquanto essa distinção teria tido por efeito excluir certos condutores da proteção social garantida pela medida prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, devido ao modelo de exploração económica escolhido pelo respetivo empregador.

329 Com efeito, como sustenta com razão o Conselho, uma vez que todos os condutores do setor do transporte rodoviário estão numa situação comparável no que se refere ao seu direito ao gozo do período de repouso semanal regular ou compensatório, devem ser-lhes concedidos os mesmos direitos, designadamente no que se refere ao regresso ao seu local de residência ou ao centro

operacional do empregador, apesar dos diferentes encargos que o exercício desses direitos pode acarretar para os respetivos empregadores em função do modelo de exploração económica que estes escolheram.

330 A este respeito, conforme salientado no n.º 279 do presente acórdão, são precisamente os condutores empregados pelas empresas de transporte que prestam o essencial, ou mesmo a totalidade, dos seus serviços a destinatários estabelecidos em Estados-Membros distantes do Estado-Membro em que essas empresas estão estabelecidas, e que efetuam, portanto, em princípio, as suas operações de transporte longe do local da sua residência, que mais necessitam da proteção instituída pela regra de harmonização prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

331 Em terceiro lugar, no que respeita à existência de uma pretensa discriminação entre os Estados-Membros em violação do princípio da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, invocada pela República da Bulgária, a argumentação deste Estado-Membro baseia-se igualmente, no essencial, se não exclusivamente, na premissa errada de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 impõe aos condutores que regressem ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, sem poderem escolher livremente o local onde gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Nestas circunstâncias, esta argumentação deve, portanto, ser rejeitada.

332 De resto, mesmo admitindo que certos Estados-Membros sejam indiretamente afetados mais do que outros por esta disposição, não obstante o seu caráter indistintamente aplicável, basta recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um ato da União que tenha por objeto igualizar as normas dos Estados-Membros, desde que se aplique de forma igual a todos os Estados-Membros, não pode ser considerado discriminatório, uma vez que esse ato de harmonização cria inevitavelmente efeitos divergentes consoante o estado anterior das diferentes legislações e práticas nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 13 de novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 20).

333 Estas considerações não são suscetíveis de ser postas em causa pela alegação da Roménia, relativa ao efeito discriminatório global resultante do conjunto das disposições do «Pacote Mobilidade», objeto dos três recursos interpostos por este Estado-Membro nos processos C-546/20 a C-548/20. Com efeito, a Roménia não demonstrou, no processo C-546/20, a existência de uma discriminação decorrente do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054. Quanto ao restante, as críticas desse Estado-Membro relativas ao Regulamento 2020/1055 e à Diretiva 2020/1057 serão examinadas no âmbito dos fundamentos e argumentos invocados nos seus recursos nos processos C-547/20 e C-548/20 em apoio dos seus pedidos de anulação total ou parcial destes atos da União.

334 Por conseguinte, há que julgar parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente a primeira parte do quinto fundamento invocado pela República da Bulgária e improcedentes a segunda parte do segundo fundamento invocado pela República da Lituânia e a segunda parte do terceiro fundamento invocado pela Roménia.

4) Quanto à violação das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE

i) Argumentação das partes

335 Em primeiro lugar, a República da Lituânia, no seu primeiro fundamento, e a República da Bulgária, na primeira parte do seu primeiro fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 viola o artigo 45.º TFUE, porque impõe o regresso dos condutores ao seu local de residência ou ao centro operacional do empregador, sem prever a possibilidade de os condutores escolherem o local onde pretendem gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Estes Estados-Membros observam, de resto, que, em conformidade com o artigo 4.º, alínea f), do Regulamento n.º 561/2006, os condutores dispõem do direito fundamental de escolher o local onde gozar o seu período de repouso.

336 O artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 priva igualmente os condutores do seu direito de residirem num Estado-Membro para nele exercerem uma atividade laboral e de permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma atividade laboral. Com efeito, os condutores não podem permanecer no Estado-Membro de acolhimento depois de nele terem efetuado transportes.

337 Para ser eficaz e útil, o direito dos trabalhadores de serem contratados e de terem uma ocupação, sem discriminação, deve necessariamente ter como complemento, como declarou o Tribunal de Justiça no Acórdão de 7 de maio de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, n.ºs 20 e 21), o direito dos empregadores de os contratarem no respeito das regras em matéria de livre circulação dos trabalhadores. Ora, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União instituiu uma regulamentação que obriga as empresas de transporte a violar a livre circulação dos trabalhadores, impondo-lhes que forcem os condutores a regressar ao seu local de residência ou ao centro operacional da empresa contra a sua vontade. Esta disposição conduz, assim, a uma discriminação dos condutores ativos no setor dos transportes rodoviários em relação aos trabalhadores ativos noutros setores dos transportes.

338 Em segundo lugar, a República da Lituânia, na primeira parte do seu segundo fundamento, alega que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não é compatível com o objetivo de funcionamento eficiente e concorrencial do mercado interno enunciado no artigo 26.º TFUE. Com efeito, este artigo 1.º, ponto 6, alínea d), por um lado, entrava a livre circulação dos trabalhadores e, por outro, trata de forma discriminatória os trabalhadores empregados nos Estados-Membros situados na periferia da União face aos trabalhadores empregados nos Estados-Membros situados no centro da União e nas regiões situadas em seu redor.

339 Com efeito, os primeiros são colocados numa situação objetivamente mais complicada, dado que, para exercerem o seu direito ao repouso semanal regular ou compensatório, têm de percorrer distâncias maiores e perder mais tempo do que os segundos. Do mesmo modo, o exercício das liberdades características do mercado interno é entravado para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, uma vez que estão numa situação desfavorável em relação às empresas estabelecidas nos Estados-Membros situados no centro da União. O artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é, assim, pelos mesmos motivos mencionados no n.º 303 do presente acórdão no contexto da argumentação relativa à violação do princípio da proporcionalidade, uma medida protecionista.

340 Em terceiro lugar, a República da Bulgária sustenta, na segunda parte do seu primeiro fundamento, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 viola o artigo 21.º, n.º 1, TFUE e o artigo 45.º da Carta.

341 Com efeito, enquanto cidadãos da União, os condutores têm o direito de circular livremente no território da União durante os seus períodos de repouso. O facto de os obrigar a abandonar o território de um Estado-Membro e a deslocar-se a um local específico para aí gozarem do seu período de repouso semanal regular ou compensatório constitui, portanto, uma restrição à livre circulação garantida por estas disposições.

342 Além disso, essa restrição não é justificada pelo objetivo legítimo de melhoria das condições de trabalho.

343 Por um lado, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não é adequada para realizar este objetivo. Com efeito, o direito dos condutores de disporem livremente do seu período de repouso deve incluir a liberdade de escolherem o local onde tencionam passar esse período de repouso e de decidirem se se pretendem ou não deslocar para esse efeito, tendo em conta, em especial, a frequência dos ciclos de regresso ao Estado de residência e o aumento do *stress* e da fadiga inerente a frequentes e longas viagens relacionadas com o cumprimento da obrigação relativa ao regresso. A medida em causa deve proporcionar aos trabalhadores em questão uma vantagem real que contribua, de forma significativa, para a sua proteção social.

344 Por outro lado, esta obrigação excede o que é necessário para realizar o objetivo que prossegue. Com efeito, o objetivo de garantir um regresso normal dos condutores ao seu local de residência pode também ser alcançado de forma igualmente eficaz através de uma medida, como a que era privilegiada pelo Parlamento, que consiste em conferir aos condutores o direito de escolherem outro local de repouso, desde que esta escolha seja notificada por escrito ao empregador pelo menos uma semana antes do gozo do período de repouso.

345 Em quarto lugar, a Roménia alega, no seu segundo fundamento, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, embora indistintamente aplicável, restringe de forma injustificada a liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º TFUE.

346 Por um lado, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 implica, para as empresas de transporte, novas obrigações administrativas que levam ao aumento dos custos suportados. Com efeito, estas empresas têm de estar em condições, nomeadamente, de provar a organização do regresso regular dos condutores através dos registos do tacógrafo, dos registos de serviço dos condutores ou outra documentação. Além disso, a criação de uma empresa de transporte num Estado-Membro situado na periferia da União revela-se menos rentável, tendo em conta o custo das deslocações de milhares de quilómetros suplementares efetuadas a cada quatro semanas, para organizar o regresso a partir dos Estados-Membros onde se concentra a procura de serviços de transporte.

347 Por outro lado, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 implica uma diminuição das receitas para as empresas de transporte. Com efeito, uma vez que a maior parte dessas empresas são PME, o cumprimento das medidas que daí resultam tem repercussões numa parte significativa do mercado, tendo em conda, nomeadamente, os períodos em que os condutores não exercem nenhuma atividade lucrativa, e, consequentemente, tem por efeito limitar a atividade comercial das referidas empresas. Esta disposição incentiva, portanto, as empresas de

transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União a criarem filiais ou sucursais ou mesmo a deslocalizarem a sua atividade para os Estados-Membros situados no centro ou na parte ocidental da União, ao mesmo tempo que tem um efeito dissuasor sobre as empresas de transporte estabelecidas nestes últimos Estados-Membros no que respeita à criação de sociedades nos primeiros. Ora, esta deslocalização não resulta de uma verdadeira escolha, mas é a consequência dos condicionalismos decorrentes da obrigação de cumprir os novos requisitos estabelecidos no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

348 Em quinto lugar, a Roménia alega, no âmbito da segunda parte do seu primeiro fundamento, que a obrigação de os transportadores organizarem a sua atividade de modo que os períodos de repouso semanal regular ou compensatório sejam gozados em conformidade com as exigências decorrentes do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é suscetível de implicar restrições injustificadas à livre prestação de serviços. A República da Bulgária alega igualmente, no âmbito do seu quinto fundamento, que esta disposição infringe a referida liberdade fundamental.

349 A Roménia sublinha, a este respeito, que as empresas de transporte terão, por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, de organizar as suas atividades de modo que esses períodos de repouso sejam gozados em conformidade com essas exigências. Ora, a maior parte delas são PME, como demonstra o facto de, nesse Estado-Membro, cerca de 83 % das empresas de transporte terem entre um e cinco veículos. Neste contexto, as medidas tomadas para dar cumprimento a esta disposição condicionam igualmente os períodos durante os quais os condutores não exercem nenhuma atividade lucrativa, o que é suscetível de implicar uma diminuição das receitas. Dado que a organização do regresso dos condutores implica perdas mais significativas para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, estas são forçadas, para reduzir os seus custos, a orientar as suas atividades para os Estados-Membros situados na Europa Ocidental, criando aí filiais ou sucursais, ou mesmo deslocalizando para aí a sua atividade. Ora, o setor dos transportes é essencial para a economia nacional, em especial para as exportações.

350 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

351 A título preliminar, há que rejeitar a alegação da República da Bulgária, relativa à violação da «livre prestação de serviços», uma vez que, à revelia das exigências decorrentes do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo, recordadas no n.º 139 do presente acórdão, o referido Estado-Membro invoca tal violação sem apresentar nenhuma argumentação específica em apoio desta alegação.

352 Feito este esclarecimento, importa recordar que, no domínio dos transportes, a livre prestação de serviços não é regulada pelo artigo 56.º TFUE, que diz respeito à livre prestação de serviços em geral, mas pelo artigo 58.º, n.º 1, TFUE, disposição específica nos termos da qual «[a] livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes», a saber, o título VI da parte III do Tratado FUE, que inclui os artigos 90.º a 100.º TFUE [v., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 29, e de 21 de dezembro de 2023, Comissão/Dinamarca (Período máximo de estacionamento), C-167/22, EU:C:2023:1020, n.º 39].

353 Daqui decorre que os serviços no domínio dos transportes, na aceção do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, estão excluídos do âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE [Acórdãos de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 160, e de 21 de dezembro de 2023, Comissão/Dinamarca (Período máximo de estacionamento), C-167/22, EU:C:2023:1020, n.º 39 e jurisprudência referida].

354 A aplicação do princípio da livre prestação de serviços de transporte deve, portanto, ser realizada, segundo o Tratado FUE, através da execução da política comum dos transportes, conforme regulada pelos artigos 90.º a 100.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 30).

355 Em especial, importa começar por recordar a este respeito que, nos termos do artigo 91.º, n.º 1, TFUE, o Parlamento e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao CESE e ao CdR, estabelecem, para efeitos de execução da referida política comum e tendo em conta os aspetos específicos dos transportes, primeiro, regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros, segundo, as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro, terceiro, medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes e, quarto, quaisquer outras disposições adequadas. Aquando da adoção dessas medidas, o legislador da União deve, por força do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, ter em conta os casos em que a aplicação seja suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração de equipamentos de transporte. Em seguida, nos termos do artigo 94.º TFUE, qualquer medida relativa aos preços e condições de transporte, tomada no âmbito dos Tratados, deve ter em consideração a situação económica dos transportadores. Por último, o artigo 95.º TFUE proíbe, no seu n.º 1, as discriminações, no tráfego interno da União, que consistam na aplicação, por parte de um transportador, a idênticas mercadorias e nas mesmas relações de tráfego, de preços e condições de transporte diferentes, em razão do país de origem ou de destino dos produtos transportados.

356 Por conseguinte, a livre prestação de serviços, conforme garantida no artigo 56.º TFUE, só se pode aplicar aos serviços de transporte quando um ato da União, adotado com fundamento nas disposições dos Tratados relativas aos transportes, a tornou aplicável [v., neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 1994, Comissão/França, C-381/93, EU:C:1994:370, n.ºs 12 e 13; de 6 de fevereiro de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, n.º 24; e de 21 de dezembro de 2023, Comissão/Dinamarca (Período máximo de estacionamento), C-167/22, EU:C:2023:1020, n.º 40].

357 Em contrapartida, as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento, previstas nos artigos 49.º a 55.º TFUE, são diretamente aplicáveis aos transportes (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 33).

358 Daqui resulta que, como o advogado-geral salientou nos n.ºs 48 e 50 das suas conclusões, o regime dos transportes no direito da União se caracteriza pela aplicação conjugada, por um lado, de um direito de estabelecimento em qualquer Estado-Membro baseado no Tratado FUE e, por outro, de um direito dos transportadores à livre prestação de serviços de transporte que é garantido exclusivamente quando reconhecido através de medidas de direito derivado adotadas pelo legislador da União no âmbito da política comum dos transportes, prevista nos artigos 90.º a 100.º TFUE. Este regime especial limita assim a possibilidade de os nacionais dos Estados-Membros prestarem temporariamente os seus serviços de transporte rodoviário num

Estado-Membro distinto do Estado-Membro do seu estabelecimento, tendo, em contrapartida, os nacionais de todos os Estados-Membros o direito de se estabelecerem, exercendo a liberdade fundamental consagrada nos artigos 49.º a 55.º TFUE, noutro Estado-Membro a título permanente e aí exercerem a profissão de transportador rodoviário nas mesmas condições que os nacionais deste Estado-Membro.

359 No caso em apreço, em primeiro lugar, no que respeita à pretensa violação, por um lado, do artigo 26.º TFUE, relativo ao funcionamento do mercado interno, e, por outro, do artigo 21.º, n.º 1, TFUE e do artigo 45.º, n.º 1, da Carta, relativos à livre circulação dos cidadãos da União, bem como do artigo 45.º TFUE, relativo à livre circulação dos trabalhadores, há que declarar que os fundamentos e os argumentos invocados a este respeito pela República da Lituânia e pela República da Bulgária se baseiam exclusivamente na premissa errada, como salientado nos n.os 168 a 180 do presente acórdão, de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 impõe aos condutores que regressem ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, sem poderem escolher livremente o local onde gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Esses fundamentos e argumentos devem, portanto, como já indicado no n.º 200 deste acórdão, ser rejeitados por este simples motivo.

360 Em segundo lugar, no que respeita à alegada violação da liberdade de estabelecimento, invocada pela Roménia, importa recordar que o artigo 49.º, primeiro parágrafo, TFUE dispõe que, no âmbito das disposições que figuram no capítulo 2 do título IV da parte III do Tratado FUE, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro.

361 Como resulta do n.º 357 do presente acórdão, estas disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento são diretamente aplicáveis aos transportes e não, diferentemente da livre prestação de serviços, por via do título VI da parte III do Tratado FUE, relativo a estes últimos.

362 Segundo jurisprudência constante, a liberdade de estabelecimento, que o artigo 49.º TFUE reconhece aos nacionais dos Estados-Membros e que lhes confere o acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício, bem como a constituição e a gestão de empresas, nas mesmas condições que as definidas na legislação do Estado-Membro de estabelecimento para os seus próprios nacionais, compreende, em conformidade com o artigo 54.º TFUE, para as sociedades constituídas em conformidade com a regulamentação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal no interior da União, o direito de exercerem a sua atividade no Estado-Membro em causa por intermédio de uma filial, de uma sucursal ou de uma agência (Acórdão de 22 de setembro de 2022, Admiral Gaming Network e o., C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, n.º 36 e jurisprudência referida).

363 O conceito de «estabelecimento», na aceção do Tratado FUE, tem um alcance muito amplo, que implica a possibilidade de um nacional de um Estado-Membro participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro diferente do seu Estado de origem e dela tirar benefício, diferentemente da livre prestação de serviços através da qual esse nacional exerce a sua atividade noutro Estado-Membro a título temporário (v., neste sentido, Acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, n.os 25 e 26).

364 Este conceito implica, assim, a prossecução efetiva de uma atividade económica através de uma instalação estável no Estado-Membro de acolhimento por um período indeterminado. Pressupõe, portanto, uma implantação real do operador em causa nesse Estado-Membro e o exercício de uma atividade económica efetiva no mesmo (Acórdão de 2 de setembro de 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, n.º 32 e jurisprudência referida).

365 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, deve ser considerada uma restrição à liberdade de estabelecimento qualquer medida que proíba, perturbe ou torne menos atrativo o exercício da liberdade garantida pelo artigo 49.º TFUE (Acórdãos de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o., C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 61 e jurisprudência referida, e de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 61), aplicando-se esta proibição não só às medidas nacionais mas também às medidas que emanam das instituições da União (v., por analogia, no que respeita à livre prestação de serviços, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 104 e jurisprudência referida).

366 A este respeito, há ainda que esclarecer que mesmo uma restrição de reduzido alcance ou de menor importância a esta liberdade fundamental é, em princípio, proibida pelo Tratado FUE (Acórdão de 22 de setembro de 2022, Admiral Gaming Network e o., C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, n.º 40 e jurisprudência referida).

367 Segundo jurisprudência constante, uma restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser admitida se, em primeiro lugar, for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e, em segundo lugar, respeitar o princípio da proporcionalidade, o que implica que seja adequada para garantir, de modo coerente e sistemático, a realização do objetivo prosseguido e não vá além do necessário para o alcançar (Acórdãos de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o., C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 65, e de 8 de junho de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, n.º 64).

368 No caso em apreço, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, que é indistintamente aplicável a todas as empresas de transporte abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 561/2006, independentemente do Estado-Membro em que estejam estabelecidas, não constitui uma restrição, mesmo mínima, à liberdade de estabelecimento garantida no artigo 49.º TFUE, contrariamente ao que sustenta a Roménia.

369 Por um lado, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não prejudica de modo algum o direito de as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros que não a Roménia exercerem as suas atividades de transporte através da criação de uma filial, de uma sucursal ou de uma agência.

370 Por outro lado, esta disposição também não prejudica o direito de as empresas de transporte estabelecidas na Roménia exercerem as suas atividades noutros Estados-Membros à sua escolha através da criação nestes de uma filial, de uma sucursal ou de uma agência.

371 Estas considerações não são postas em causa pelas alegações da Roménia relativas aos custos decorrentes da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 para as empresas de transporte.

372 É certo que as empresas de transporte que, antes da adoção desta disposição, não organizavam o trabalho dos seus condutores de modo que estes pudessem regressar, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas ao Estado-Membro em que essas empresas estão estabelecidas ou ao seu local

de residência podem ter de suportar encargos adicionais devido à introdução da obrigação prevista na referida disposição. No entanto, essa repercussão afeta as referidas empresas independentemente do Estado-Membro em que estão estabelecidas, e isto devido ao modelo de exploração económica que adotaram.

373 Por outro lado, é verdade que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 é suscetível de ter uma repercussão mais importante nas empresas de transporte cujos condutores efetuam, durante um longo período, trajetos distantes do centro operacional do seu empregador ou do seu local de residência, uma vez que pode implicar certos custos adicionais para essas empresas, bem como eventuais perdas de rendimento. No entanto, esta diferença de repercussão, que tem origem no modelo de exploração económica adotado pelas referidas empresas, em nada reflete a existência de uma restrição à liberdade de estabelecimento, uma vez que, como salientado no n.º 370 do presente acórdão, esta disposição não limita de modo algum a liberdade de as empresas de transporte se estabelecerem noutros Estados-Membros, implantando-se e exercendo aí, de maneira efetiva, a atividade de transportador através de uma instalação estável.

374 Em terceiro e último lugar, no que respeita à alegação da Roménia de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 pode implicar restrições injustificadas à livre prestação de serviços, basta salientar que, mesmo admitindo que a obrigação prevista nesta disposição seja suscetível de tornar menos atrativa as prestações de serviços de transporte que seguem o modelo de exploração económica referido nos n.ºs 372 e 373 do presente acórdão, daí não resulta, porém, uma violação das normas do Tratado FUE em matéria de livre prestação de serviços.

375 Com efeito, como decorre dos n.ºs 352 a 358 deste acórdão, a livre prestação de serviços no domínio dos transportes não é regulada pelo artigo 56.º TFUE, que diz respeito à livre prestação de serviços em geral, mas pelo artigo 58.º, n.º 1, TFUE, disposição específica nos termos da qual a livre prestação de serviços de transporte é regulada pelos artigos 90.º a 100.º TFUE, que formam o título VI da parte III do Tratado FUE, relativo à política comum dos transportes. Por conseguinte, a aplicação do princípio da livre prestação de serviços de transporte deve ser realizada, segundo este Tratado, através da execução da política comum dos transportes, conforme prevista nas disposições adotadas pelo Parlamento e o Conselho com fundamento, em especial, no artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

376 É precisamente este o objeto do Regulamento 2020/1054, adotado pelo legislador da União com fundamento nesta disposição, para alterar o Regulamento n.º 561/2006, ele próprio adotado com fundamento no artigo 71.º do Tratado CE, atual artigo 91.º TFUE, a fim de harmonizar determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários.

377 Daqui resulta, conforme o advogado-geral salientou no n.º 177 das suas conclusões, que o legislador da União, ao adaptar um ato legislativo com vista a aumentar a proteção social dos trabalhadores afetados, pode validamente modificar as condições de exercício da livre prestação de serviços no domínio do transporte rodoviário, uma vez que, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, o grau de liberalização neste domínio não é determinado diretamente pelo artigo 56.º TFUE, mas pelo próprio legislador da União, no quadro da implementação da política comum dos transportes. As medidas adotadas por este último em matéria de livre prestação de serviços de transporte podem, portanto, ter por objetivo não apenas facilitar o exercício desta liberdade mas também assegurar, sendo caso disso, a proteção de outros interesses fundamentais reconhecidos pela União que esta liberdade pode afetar (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 105),

incluindo a melhoria das condições de trabalho, prevista no preâmbulo do Tratado FUE e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, bem como a garantia de uma proteção social adequada, na aceção do artigo 9.º e do artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE.

378 Além disso, como decorre do artigo 90.º TFUE, a política comum dos transportes da União deve permitir prosseguir os objetivos dos Tratados, entre os quais os referidos no número anterior.

379 Daqui resulta que, no âmbito das medidas adotadas para a execução da política comum dos transportes, como a prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União pode validamente, para assegurar que os condutores empregados por empresas de transporte não permaneçam afastados durante longos períodos do seu local de residência, adotar medidas destinadas a melhorar as suas condições de emprego e a garantir-lhes uma proteção social adequada.

380 Por conseguinte, há que julgar inadmissível a alegação de violação da livre prestação de serviços, invocada pela República da Bulgária no seu quinto fundamento, conforme mencionada no n.º 351 do presente acórdão. Além disso, há que julgar improcedentes o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento invocados pela República da Lituânia, o primeiro fundamento invocado pela República da Bulgária, o segundo fundamento invocado pela Roménia e a argumentação relativa à violação das normas do Tratado FUE em matéria de livre prestação de serviços apresentada por este Estado-Membro no âmbito da segunda parte do seu primeiro fundamento.

5) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE

i) Argumentação das partes

381 A Roménia, no âmbito da argumentação desenvolvida em apoio da segunda parte do seu primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, e a República da Polónia, respetivamente, no seu terceiro e quarto fundamentos, alegam que, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União não respeitou as exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE.

382 Em primeiro lugar, no que diz respeito à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, a República da Polónia sustenta que o caráter superficial da Avaliação de Impacto — Vertente Social e a falta de avaliação de impacto da medida que veio a ser adotada no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não permitem considerar que se teve devidamente em conta a repercussão desta disposição no nível de vida e no emprego em certas regiões, bem como na exploração dos equipamentos de transporte. Embora o legislador da União goze de uma ampla margem de apreciação, a obrigação que lhe é imposta de ter em conta determinados efeitos não se pode limitar simplesmente a tomar conhecimento dos mesmos, sob pena de privar o artigo 91.º, n.º 2, TFUE da sua efetividade.

383 Por um lado, no que respeita ao efeito na exploração dos equipamentos de transporte, a República da Polónia considera que a Avaliação de Impacto — Vertente Social não teve em conta, em especial, as consequências do aumento do número de viagens nos principais eixos rodoviários da União, número que ascende, especificamente, a 8 880 000 viagens de regresso por ano. Ora, segundo este Estado-Membro, esses trajetos suplementares aumentam o congestionamento nas estradas e agravam, assim, ainda mais a degradação do estado das infraestruturas rodoviárias con-

statada na Avaliação de Impacto — Vertente Social. Neste contexto, deve ter-se em conta a «Lei da Quarta Potência» elaborada pela American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), organismo de normalização americano, que demonstra o impacto dos veículos nas infraestruturas rodoviárias, de acordo com a qual o efeito de deterioração das estradas cresce de forma exponencial, à potência 4, com o aumento do peso do veículo. Ainda que os veículos pesados sejam menos numerosos do que os veículos de turismo, o seu impacto nas infraestruturas é, portanto, muito mais significativo.

384 Por outro lado, no que respeita ao efeito sobre o nível de vida e o emprego, o aumento do tráfego rodoviário prejudica igualmente a qualidade de vida nas zonas situadas na proximidade dos principais nós de transporte. A República da Polónia considera que as alterações jurídicas relativas ao transporte rodoviário conduzirão a um aumento de 19 %, em média, do número de comportamentos de risco dos condutores, ligados à tentação de violar a regulamentação para se adaptarem ou contornarem esta nova obrigação, aumentando, ao mesmo tempo, o número de acidentes mortais. Também não foram tidas em conta as consequências penosas para os condutores e para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, para os quais a duração média das viagens de regresso ao centro operacional do empregador é consideravelmente mais elevada, nem os encargos administrativos e organizacionais adicionais impostos às empresas de transporte, das quais mais de metade são PME. Assim, resulta daqui um risco provável de falência de muitas empresas de transporte ou a sua transferência para os Estados-Membros situados no centro da União. No mesmo sentido, a Roménia sustenta que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 implicará, para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, um aumento dos custos e uma diminuição das receitas mais significativa do que para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no centro da União, o que conduzirá à deslocalização de um número significativo delas para estes últimos Estados-Membros.

385 Em segundo lugar, no que respeita à violação do artigo 94.º TFUE, a República da Polónia alega que, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União não teve em conta a situação económica das empresas de transporte, especialmente das PME que constituem a maior parte das mesmas na União. Com efeito, a Avaliação de Impacto — Vertente Social examinou de forma superficial o impacto desta disposição nas PME, apesar de esta lhes impor encargos administrativos e organizacionais. A Roménia considera igualmente que a obrigação prevista nesta última disposição prejudica, por esta razão, gravemente a situação das empresas de transporte.

386 Por outro lado, a República da Polónia sublinha que o aumento do número de quilómetros que resulta inevitavelmente desta obrigação deveria ser apreciado no contexto global do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade, do qual faz parte o Regulamento 2020/1055. Ora, a aplicação das disposições deste regulamento implica, anualmente, viagens de 2 035 200 000 quilómetros só para os veículos que regressam aos centros operacionais situados na Polónia. Admitindo que 60 % desses percursos sejam efetuados sem carga, estes veículos percorrem num ano 1 221 120 000 quilómetros em vazio. Entre as várias medidas disponíveis para garantir que os trabalhadores exerçam o seu direito ao repouso, o legislador da União escolheu, assim, a medida mais gravosa para as empresas de transporte.

387 Um dos efeitos desta situação é a saída do mercado de uma parte das empresas de transporte do setor das PME estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, uma vez que, devido à sua distância do centro da União, é particularmente difícil o cumprimento por estas

empresas das exigências administrativas e organizacionais relativas à obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054. Uma parte das empresas de transporte pode também decidir transferir o seu centro operacional para os Estados-Membros situados no centro da União. A premissa de que a decisão comercial de deslocalizar a empresa não lhe pode causar prejuízo é contraditada pelo facto de a transferência da sede de uma empresa representar um encargo muito significativo para o seu funcionamento. Acresce que, ao contrário das multinacionais, as PME estão ligadas ao local a partir do qual prestam os seus serviços.

388 Segundo a República da Polónia, o facto de a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 ter sido imposta durante a pandemia de COVID-19 revela igualmente que a situação económica das empresas de transporte não foi tomada em consideração. De facto, os efeitos económicos desta pandemia fizeram-se sentir especialmente no setor dos transportes, uma vez que este ficou sujeito à diminuição da procura e às restrições na passagem das fronteiras internas reinstituídas pelos Estados-Membros. Ora, esses efeitos já existiam durante o processo legislativo.

389 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

390 Antes de mais, há que sublinhar que, conforme salientado nos n.os 352, 354 e 355 do presente acórdão, tanto o artigo 91.º, n.º 2, TFUE como o artigo 94.º TFUE fazem parte do título VI da parte III do Tratado FUE, relativo à política comum dos transportes.

391 Em primeiro lugar, no que respeita à alegada violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, importa recordar que, por força desta disposição, o legislador da União deve ter em conta, aquando da adoção das medidas a que se refere o n.º 1 deste artigo, que têm por objeto a execução da política comum dos transportes tendo em conta os aspetos específicos dos mesmos, os casos em que a aplicação dessas medidas seja suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração dos equipamentos de transporte.

392 Uma vez que o Regulamento 2020/1054 foi adotado pelo legislador da União com fundamento no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, base jurídica que não foi contestada no âmbito dos presentes recursos, incumbia, portanto, a este último ter em conta, quando adotou o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento, as exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

393 A este respeito, o artigo 91.º, n.º 2, TFUE impõe ao legislador da União, aquando da adoção de medidas a que se refere o n.º 1 deste artigo 91.º, a obrigação de que sejam «tidos em conta» a sua repercussão no nível de vida e no emprego em certas regiões, bem como na exploração dos equipamentos de transporte, o que se inscreve no âmbito mais amplo de uma ponderação dos diferentes objetivos e interesses em jogo. Além disso, como sublinhou o advogado-geral no n.º 285 das suas conclusões, a utilização do termo «gravemente» indica que o artigo 91.º, n.º 2, TFUE, requer um grau significativo de repercussão das medidas em causa sobre esses parâmetros e não uma mera afetação.

394 Assim, decorre do artigo 91.º, n.º 2, TFUE que as repercussões graves no nível de vida e no emprego em certas regiões e na exploração dos equipamentos de transporte não constituem limites absolutos atendendo à ampla margem de apreciação de que o legislador da União dispõe em matéria de política comum dos transportes para adotar, a este título, medidas, desde que tenha em conta estes elementos.

395 Daqui resulta que, no âmbito da apreciação das repercussões resultantes da adoção de uma medida baseada no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, o legislador da União deve tomar em consideração de forma equilibrada os diversos interesses em causa para alcançar os objetivos legítimos que prossegue. Assim, o simples facto de este dever ter em conta o nível de vida e o emprego em certas regiões e, portanto, os interesses económicos das empresas de transporte não se opõe a que estas sejam sujeitas a medidas vinculativas (v., por analogia, Acórdão de 9 de setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.º 72 e jurisprudência referida).

396 Daqui resulta que o artigo 91.º, n.º 2, TFUE reflete, no essencial, a obrigação de o legislador da União atuar no respeito do princípio da proporcionalidade adotando medidas que sejam aptas a realizar o objetivo prosseguido e que não vão manifestamente além do necessário para o realizar.

397 Ora, além do facto de os fundamentos e argumentos invocados no âmbito da análise da pretensa violação do princípio da proporcionalidade terem sido julgados improcedentes, a Roménia e a República da Polónia não apresentaram, em apoio dos presentes fundamentos e argumentos em que alegam uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, nenhum elemento adicional suscetível de sustentar o seu entendimento de que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 tem uma repercussão grave no nível de vida e no emprego em certas regiões, bem como na exploração dos equipamentos de transporte, que o legislador da União não teve em conta ao instituir esta obrigação, em violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

398 De resto, estes fundamentos e argumentos sobrepõem-se, quer totalmente no que respeita à Roménia, quer em larga medida no que respeita à República da Polónia, aos já invocados em apoio dos fundamentos relativos à violação do princípio da proporcionalidade.

399 Assim, primeiro, no que respeita à repercussão do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 na exploração dos equipamentos de transporte, a argumentação desenvolvida pela República da Polónia, na qual critica a Avaliação de Impacto — Vertente Social por não ter examinado os efeitos negativos desta disposição sobre as infraestruturas rodoviárias, baseia-se totalmente na premissa de que a obrigação de as empresas de transporte organizarem o trabalho dos condutores de modo que estes possam regressar ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência está na origem de um aumento significativo do tráfego. Ora, como resulta dos n.ºs 236 e 295 do presente acórdão, esta premissa está errada dado que pressupõe, por um lado, que, antes da adoção desta medida, um número reduzido de condutores regressava a um ou outro desses locais e, por outro, que o regresso deveria necessariamente ser efetuado com o veículo utilizado pelo condutor.

400 De resto, como foi sublinhado no n.º 295 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não proíbe a empresa de transporte de fazer coincidir o regresso do condutor com a realização por este de uma operação de transporte com destino ao Estado-Membro em que se situam os referidos locais, a fim de limitar os regressos em vazio destinados apenas ao cumprimento da obrigação que lhes incumbe por força desta disposição. Ora, a este respeito, a República da Polónia não explica de que forma esse regresso afeta mais as infraestruturas rodoviárias do que qualquer outro trajeto efetuado pelos mesmos condutores com o seu veículo no âmbito das operações de transporte habituais do seu empregador. Por outro lado, também não foi demonstrado que um veículo que não regresse ao centro operacional do empregador ou ao local de residência do condutor fica necessariamente parado e, consequentemente, não é utilizado, durante o período correspondente, para prosseguir as operações habituais da empresa de transporte.

401 Segundo, no que respeita à repercussão deste artigo 1.º, ponto 6, alínea d), na qualidade de vida nas zonas situadas na proximidade dos principais nós de transporte e aos riscos para a segurança rodoviária decorrentes da obrigação prevista nesta disposição, a argumentação apresentada pela República da Polónia baseia-se igualmente, no essencial, na mesma premissa errada de que a referida disposição é fonte de um aumento significativo do tráfego, o que não permite concluir que o legislador da União não teve em conta essa repercussão. Acresce que, na parte em que este Estado-Membro critica a falta de análise, pelo legislador da União, dos efeitos desta mesma disposição sobre os condutores empregados em determinados Estados-Membros, devido às distâncias consideráveis que terão de percorrer e à fadiga acrescida que daí resultará, a sua argumentação deve ser rejeitada pelos motivos já expostos no n.º 292 do presente acórdão.

402 Terceiro, no que respeita à repercussão do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 no emprego, a República da Polónia alega que esta disposição implica encargos administrativos e organizacionais adicionais com o «risco muito provável» de levar à falência muitas empresas de transporte ou à sua deslocalização para os Estados-Membros situados no «centro da União». No entanto, essa alegação deve ser considerada, na falta de qualquer elemento concreto suscetível de comprovar o seu mérito, especulativa e, de qualquer modo, insuficiente para demonstrar uma repercussão grave no emprego. O mesmo se aplica, conforme salientado nos n.ºs 276 e 293 do presente acórdão, à alegação, igualmente geral e abstrata, da Roménia segundo a qual a obrigação prevista nesta disposição conduzirá à deslocalização das empresas de transporte estabelecidas em determinados Estados-Membros devido ao aumento dos seus custos e à diminuição das suas receitas.

403 Deste modo, estes argumentos não são suscetíveis de pôr em causa as conclusões efetuadas pela Comissão na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 60 e 61), segundo as quais as medidas relativas ao tempo de trabalho e às modalidades de repouso semanal devem ter um impacto positivo na atratividade da profissão de condutor e, portanto, na oferta do mercado do trabalho, tendo esta avaliação de impacto salientado a este respeito que a escassez de condutores era, em parte, causada pela deterioração das condições de trabalho que afeta a imagem e a atratividade da profissão (parte 1/2, p. 9). Ora, como resulta de um estudo invocado pela República da Polónia [«*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030*» («O transporte do futuro: relatório sobre as perspetivas de desenvolvimento do transporte rodoviário na Polónia durante o período de 2020-2030»), 2019, p. 42], são precisamente as longas distâncias longe do local de residência que constituem uma das razões de tal escassez.

404 Em todo o caso, importa ainda sublinhar que, contrariamente ao que sugerem a Roménia e a República da Polónia, o simples facto de certas empresas de transporte poderem ter de suportar custos e encargos administrativos mais elevados devido ao aumento da proteção social garantida aos condutores no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, não pode, de modo algum, ser considerado um retrocesso no estabelecimento de uma política comum dos transportes constitutivo de uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

405 Com efeito, conforme indicado no n.º 266 do presente acórdão, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no artigo 9.º deste Tratado, entre os quais figuram a garantia de uma proteção social adequada. Com efeito, nessa situação, o legislador

da União só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção desses interesses gerais e desses objetivos transversais se puder adaptar a legislação pertinente da União a tais alterações ou evoluções.

406 Em segundo lugar, no que respeita à alegada violação do artigo 94.º TFUE, importa recordar que, nos termos desta disposição, qualquer medida «relativa aos preços e condições de transporte», tomada no âmbito dos Tratados, deve ter em consideração a situação económica dos transportadores.

407 Ora, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não regula os preços ou as condições de transporte de mercadorias ou de passageiros, mas determina as condições de gozo pelos condutores do seu período de repouso semanal regular ou compensatório, prevendo que as empresas de transporte devem organizar o trabalho dos condutores de modo que possam regressar, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas, ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência. Esta disposição tem, assim, uma repercussão demasiado indireta sobre os preços e as condições de transporte de mercadorias ou de passageiros para poder ser abrangida pelo artigo 94.º TFUE, o que basta para rejeitar os argumentos invocados pela Roménia e pela República da Polónia relativos à violação desta última disposição.

408 Por conseguinte, há que julgar improcedentes a alegação da Roménia, que consta na segunda parte do seu primeiro fundamento, relativa à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE, e o terceiro e quarto fundamentos invocados pela República da Polónia.

6) Quanto à violação das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente

i) Argumentação das partes

409 A República da Lituânia, no seu terceiro fundamento, e a República da Polónia, no seu quinto fundamento, alegam que, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União violou as regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente. A República da Lituânia invoca, a este respeito, a violação do artigo 3.º, n.º 3, TUE, dos artigos 11.º e 191.º TFUE e da «política da União em matéria de ambiente e de combate às alterações climáticas», ao passo que a República da Polónia alega a violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta.

410 Estes Estados-Membros sublinham que, por força dessas disposições, o legislador da União deve ter em conta as exigências de proteção do ambiente tanto na determinação e execução das outras políticas da União como no âmbito de outras ações da União. Com efeito, o objetivo de proteção do ambiente fixado no artigo 191.º TFUE não pode ser tido em conta nem realizado apenas através das medidas adotadas ao abrigo do artigo 192.º TFUE, no âmbito de uma política distinta e autónoma. O princípio da integração consagrado no artigo 11.º TFUE permite conciliar os objetivos e as exigências de proteção do ambiente com os outros interesses e fins prosseguidos pela União.

411 Segundo a República da Polónia, uma interpretação no sentido de que o artigo 11.º TFUE se refere a domínios do direito da União, e não a medidas específicas, não permitiria realizar o objetivo prosseguido por esta disposição. O facto de o Regulamento 2020/1054 fazer parte de um pacote mais vasto destinado a reduzir as emissões poluentes produzidas pelo setor do transporte

rodoviário não prova que tenha sido devidamente tomada em consideração a repercussão deste regulamento no ambiente, em especial na possibilidade de alcançar os objetivos ambientais fixados nos documentos e nos atos adotados pela União no domínio do ambiente. Além disso, também não é possível considerar que, uma vez fixados, os objetivos em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa permanecem invariáveis, independentemente das emissões adicionais geradas no futuro na sequência do cumprimento de obrigações decorrentes de uma nova regulamentação da União.

412 A República da Lituânia e a República da Polónia partilham da interpretação adotada pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nos n.os 59 e 60 das suas Conclusões no processo Áustria/Parlamento e Conselho (C-161/04, EU:C:2006:66), segundo a qual, quando os interesses ambientais não tenham sido manifestamente tidos em conta ou tenham sido completamente ignorados, o artigo 11.º TFUE pode servir de base para a fiscalização da legalidade da legislação da União. Quando esteja demonstrado que uma determinada medida adotada pelo legislador da União tem por efeito prejudicar a realização dos objetivos por ele fixados noutros atos de direito derivado adotados em matéria de ambiente, este legislador deve ponderar os interesses em conflito e introduzir, sendo caso disso, alterações adequadas aos atos aplicáveis no domínio do ambiente.

413 No caso em apreço, o legislador da União não respeitou este dever uma vez que não examinou a repercussão do cumprimento da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 nas exigências em matéria de ambiente.

414 Ora, o cumprimento desta última obrigação implica trajetos adicionais de veículos pesados, incluindo percursos em vazio, de longas distâncias, que produzam emissões de CO_2 e poluentes atmosféricos que estão na origem de muitos problemas de saúde. Os efeitos ambientais das disposições impugnadas do Regulamento 2020/1054 devem ainda ser examinados cumulativamente com os efeitos gerados pelo Regulamento 2020/1055 e pela Diretiva 2020/1057, que também fazem parte do «Pacote Mobilidade», que obrigam igualmente os condutores de veículos pesados a efetuar trajetos adicionais.

415 A República da Lituânia exprime, além disso, a sua convicção de que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 reduzirá inevitavelmente a eficiência do sistema de transporte e prejudicará a política da União em matéria de ambiente e de combate às alterações climáticas.

416 Quanto à República da Polónia, salienta, mais especificamente, que, de acordo com as estimativas da União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU), conforme resultam da sua carta aberta de 26 de outubro de 2018, os regressos de veículos impostos pelo Regulamento 2020/1055 gerarão, por si só, até 100 000 toneladas de CO_2 a mais por ano. Um relatório elaborado pela KPMG [«*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*» («Avaliação de Impacto sobre o acordo provisório relativo ao primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade»), 20 de fevereiro de 2020], revela, igualmente, a partir do exemplo dos transportadores búlgaros, que o aumento anual de CO_2 emitido, produzido por esses regressos obrigatórios de veículos na Bulgária, ascenderá a cerca de 71 000 toneladas. De acordo com outra estimativa efetuada pelo European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Centro Europeu de Economia Política Internacional) [M. Bauer, «*4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*» («4 milhões de toneladas de CO_2 adicionais devido à proposta de regras da União em matéria de cabotagem no pacote de medidas sobre a mobilidade), janeiro de 2020] a partir dos cálculos efetuados pela KPMG para o setor búlgaro do transporte internacional

e de dados Eurostat, as emissões adicionais de CO_2 para toda a União decorrentes do projeto de alteração das disposições sobre a cabotagem ascendem a cerca de quatro milhões de toneladas. De acordo com as próprias avaliações da República da Polónia, os percursos em vazio adicionais impostos pela obrigação de regresso dos veículos, aplicável ao parque automóvel polaco de mais de 2,5 toneladas ativo no transporte internacional, produzem 672 024 toneladas de CO_2.

417 Na opinião da República da Lituânia e da República da Polónia, estas emissões adicionais de CO_2 são suscetíveis de prejudicar a realização dos objetivos climáticos prosseguidos pela União com horizonte em 2050, conforme referidos na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 11 de dezembro de 2019, «Pacto Ecológico Europeu», [COM(2019) 640 final] (a seguir «Pacto Ecológico»), objetivos que, numa reunião realizada em 12 de dezembro de 2019, o Conselho Europeu fez seus. A República da Polónia remete. além disso, para a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 17 de setembro de 2020, intitulada «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030: Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas» [COM(2020) 562 final, p. 26].

418 A República da Polónia considera que estas emissões adicionais de CO_2 podem também pôr em causa a realização pelos Estados-Membros dos objetivos fixados no Regulamento (UE) 2018/842 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 (JO 2018, L 156, p. 26).

419 Quanto às emissões adicionais de poluentes atmosféricos, podem, segundo a República da Polónia, prejudicar significativamente o cumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força da Diretiva (UE) 2016/2284 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa à redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos, que altera a Diretiva 2003/35/CE e revoga a Diretiva 2001/81/CE (JO 2016, L 344, p. 1). Essas emissões adicionais podem ainda comprometer os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO 2008, L 152, p. 1).

420 Nenhum dos atos impugnados que constituem o «Pacote Mobilidade» aborda estes diferentes riscos de repercussão. Na Avaliação de Impacto — Vertente Social, a Comissão limita-se a concluir que não identificou nenhuma repercussão das opções contempladas no ambiente. No entanto, esta conclusão não está suportada nem é credível.

421 Embora alguns Estados-Membros e a Comissão tenham assinalado a necessidade de ter em conta a repercussão das medidas propostas, designadamente a obrigação de regresso dos veículos e as restrições aplicáveis ao transporte de cabotagem, no aumento do número de percursos em vazio e das emissões de CO_2, e sublinhado a necessidade de proceder a uma avaliação dos efeitos de todas estas medidas à escala da União, o legislador da União ignorou estas preocupações. A elaboração de avaliações adicionais antes do final de 2020, anunciada pela Comissária dos Transportes, A. Vălean, sobre os efeitos do regresso obrigatório dos veículos ao Estado-Membro de estabelecimento a cada oito semanas e das restrições aplicáveis às operações de transporte combinado, não colmata de forma alguma esta lacuna, ou mesmo confirma o mérito dos presentes fundamentos e argumentos, relativos à violação das normas do direito da União em matéria de proteção do ambiente.

422 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

423 Em primeiro lugar, no que respeita ao artigo 3.º, n.º 3, TUE, invocado pela República da Lituânia, como o advogado-geral salientou no n.º 566 das suas conclusões, esta disposição enuncia diferentes objetivos essenciais prosseguidos pela União, sem estabelecer uma hierarquia entre eles, pelo que a realização desses objetivos, que incluem, do mesmo modo que a proteção do ambiente, nomeadamente, o empenho num desenvolvimento sustentável assente num crescimento económico equilibrado e numa economia social que tenha como meta o progresso social e a promoção da proteção social, deve ser o resultado das políticas e ações da União e dos Estados-Membros.

424 Portanto, esta disposição não pode, diferentemente das disposições específicas do Tratado FUE que concretizam os objetivos gerais que a mesma enumera e regulam a matéria considerada, fazer parte dos parâmetros que permitem apreciar a conformidade de uma disposição de direito derivado com o direito primário (v., neste sentido, Acórdão de 11 de março de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e o., C-78/90 a C-83/90, EU:C:1992:118, n.º 18 e jurisprudência referida).

425 Em segundo lugar, no diz respeito ao artigo 191.º TFUE, também invocado pela República da Lituânia, este artigo está incluído no título XX da parte III do Tratado FUE, relativo à política da União no domínio do ambiente. Ora, o Regulamento 2020/1054 não foi adotado ao abrigo desta política, mas da política comum dos transportes, que é objeto do título VI da mesma parte III do Tratado FUE, concretamente, com fundamento no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, base jurídica que não é contestada no âmbito dos presentes recursos.

426 A este respeito, importa igualmente recordar que um ato legislativo como o Regulamento 2020/1054 não pertence à política ambiental da União pelo simples facto de dever tomar em consideração exigências relativas à proteção do ambiente (v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Países Baixos/Conselho e Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, n.º 48 e jurisprudência referida).

427 Daqui resulta que o artigo 191.º TFUE, relativo à política da União no domínio do ambiente, não é pertinente para a apreciação da legalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

428 Em terceiro lugar, no que se refere ao artigo 11.º TFUE, que figura no título II da parte I deste Tratado que prevê disposições de aplicação geral, este artigo enuncia que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.

429 Em quarto lugar, no que respeita ao artigo 37.º da Carta, este artigo prevê que todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

430 A este respeito, decorre das Anotações relativas à Carta que o princípio contido neste artigo se baseia, em substância, no artigo 3.º, n.º 3, TUE e nos artigos 11.º e 191.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, n.º 62).

431 Em quinto lugar, no que se refere aos outros instrumentos de direito derivado invocados pela República da Lituânia e pela República da Polónia, há que recordar que, relativamente aos diferentes regulamentos e diretivas mencionados nos n.os 418 e 419 do presente acórdão, nos quais se baseia este último Estado-Membro, a legalidade interna de um ato da União só pode ser apreciada à luz de outro ato da União do mesmo nível normativo, a menos que tenha sido adotado em aplicação deste último ato ou que esteja expressamente previsto, num destes dois atos, que um tem primazia sobre o outro (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 119), o que não acontece no caso em apreço.

432 O mesmo se aplica, *a fortiori*, ao Pacto Ecológico, invocado pela República da Lituânia e pela República da Polónia, que, à data da adoção do Regulamento 2020/1054, mais não era do que uma comunicação adotada pela Comissão, bem como às conclusões da reunião do Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2019, referidas no n.º 417 do presente acórdão, invocadas pela República da Lituânia, cuja pretensa repercussão de natureza «política» no poder legislativo do Parlamento e do Conselho não pode constituir um motivo de anulação das disposições do referido regulamento pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho, C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 86).

433 Nestas circunstâncias, há que examinar apenas se, como alegam, em substância, a República da Lituânia e a República da Polónia, o legislador da União, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, violou as exigências relativas à proteção do ambiente decorrentes do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

434 A este respeito, importa observar, primeiro, que a República da Lituânia se limita a afirmar, de modo geral e abstrato, que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 afetará inevitavelmente a política da União no domínio do ambiente. Ora, a sua argumentação baseia-se na premissa errada, como resulta dos n.os 168 a 180 do presente acórdão, segundo a qual os condutores devem necessariamente regressar, em veículos pesados frequentemente vazios, ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, a cada três ou quatro semanas, consoante o caso. Daqui se conclui que esta argumentação deve ser rejeitada.

435 Segundo, os argumentos apresentados pela República da Polónia dizem quase exclusivamente respeito não à obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, mas a disposições contidas noutros atos que constituem o «Pacote Mobilidade». Com efeito, o essencial dos estudos e dos outros elementos em que este Estado-Membro se baseia neste contexto tem por objeto a obrigação, prevista no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, relativo ao regresso dos veículos a um centro operacional situado no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa a cada oito semanas. Ora, esta última disposição é objeto de fundamentos distintos no âmbito dos recursos interpostos contra o Regulamento 2020/1055 nos processos C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 a C-552/20 e C-554/20. Uma vez que os argumentos apresentados pela República da Polónia não se referem às disposições do Regulamento 2020/1054, devem, portanto, ser rejeitados por serem inoperantes.

436 Terceiro, porém, uma vez que a argumentação da República da Polónia relativa à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, tem, especificamente, por objeto a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, importa salientar, por um lado, que o artigo 11.º TFUE reveste um caráter transversal que implica que o

legislador da União deve integrar as exigências relativas à proteção do ambiente nas políticas e ações da União e, nomeadamente, na política comum dos transportes em que se insere o Regulamento 2020/1054.

437 Por outro lado, a fiscalização da legalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 que o Tribunal de Justiça é chamado a efetuar, no caso em apreço, à luz do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, diz respeito a um ato da União no âmbito do qual o seu legislador é obrigado a assegurar, como resulta do n.º 282 do presente acórdão, um equilíbrio entre os diferentes interesses e objetivos em presença.

438 Nestas circunstâncias, ainda que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, considerada isoladamente, tivesse efeitos negativos notáveis no ambiente, para determinar se deve ser declarada uma violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, haveria que ter em conta outras ações tomadas pelo legislador da União para limitar os efeitos negativos do transporte rodoviário no ambiente e alcançar o objetivo global de redução das emissões poluentes.

439 No caso em apreço, na sua argumentação relativa à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, a República da Polónia alega, em substância, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 será fonte de emissões adicionais de CO_2 e de poluentes devido aos trajetos adicionais de veículos pesados, frequentemente em vazio, de longas distâncias que resultarão da sua aplicação.

440 Esta argumentação baseia-se assim totalmente na premissa de que esta disposição implica o regresso obrigatório dos veículos ao centro operacional do empregador ou ao local de residência dos condutores, quando apenas um número reduzido de veículos regressava a um destes dois locais antes da adoção do Regulamento 2020/1054.

441 Ora, esta premissa está errada, como resulta, nomeadamente, dos n.os 170, 171, 236 e 295 do presente acórdão.

442 Nestas circunstâncias, a Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 48) não identificou logicamente nenhuma repercussão no ambiente resultante das medidas contempladas pela Comissão na sua proposta de regulamento «tempo de trabalho».

443 À luz do exposto, há que rejeitar os argumentos da República da Lituânia e da República da Polónia relativos à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

444 Portanto, não há que examinar os argumentos da República da Lituânia e da República da Polónia relativos a outros atos da União, cujos objetivos em matéria de ambiente ficam pretensamente comprometidos pela adoção do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, nem as diferentes medidas adotadas pelo legislador da União no setor do transporte rodoviário, invocadas pelo Parlamento e pelo Conselho, para apreciar de que forma este legislador teve em conta o objetivo global de redução das emissões poluentes neste setor.

445 Por conseguinte, o terceiro fundamento da República da Lituânia e o quinto fundamento da República da Polónia devem ser julgados improcedentes.

446 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que negar provimento aos recursos interpostos pela República da Lituânia (processo C-541/20), pela República da Bulgária (processo C-543/20), pela Roménia (processo C-546/20) e pela República da Polónia (processo C-553/20) na parte em que se destinam a obter a anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

3. Quanto ao artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054

447 Em apoio dos respetivos recursos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, a República da Bulgária (processo C-543/20), a Roménia (processo C-546/20), e a Hungria (processo C-551/20) invocam, consoante o caso, a violação, em substância:

– do princípio da proporcionalidade (quarto fundamento da República da Bulgária, primeira parte do primeiro fundamento da Roménia e fundamento único da Hungria);

– dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação (segunda parte do quinto fundamento da República da Bulgária e primeira parte do terceiro fundamento da Roménia);

– das disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços (primeira parte do primeiro fundamento da Roménia, relativo à violação do princípio da proporcionalidade), e

– do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE (primeira parte do primeiro fundamento da Roménia, relativo à violação do princípio da proporcionalidade).

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

1) Argumentação das partes

448 A República da Bulgária, no seu quarto fundamento, a Roménia, na primeira parte do seu primeiro fundamento, e a Hungria, no seu fundamento único, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade. Embora, no seu fundamento único, a Hungria também invoque formalmente um erro manifesto de apreciação, a sua argumentação neste contexto visa apenas demonstrar a violação deste princípio.

449 Em primeiro lugar, a República da Bulgária, a Roménia e a Hungria sustentam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 viola o referido princípio enquanto tal, uma vez que, devido ao estado atual da infraestrutura europeia, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo constitui uma obrigação excessivamente difícil, ou mesmo impossível de respeitar. Com efeito, tendo em conta o número insuficiente de zonas de estacionamento seguras e de alojamentos apropriados situados na proximidade das mesmas, os condutores e as empresas de transporte deparam-se frequentemente confrontados com exigências impossíveis de respeitar. Nestas condições, esta medida não pode ser aplicada de forma que atinja os objetivos prosseguidos, o que demonstra o seu caráter manifestamente inadequado. Além disso, a referida medida onera manifestamente de forma desproporcionada os condutores e as empresas de transporte. Por conseguinte, ao prever tal exigência inaplicável na prática, o legislador da União incorreu num erro manifesto de apreciação.

450 A República da Bulgária e a Hungria salientam que, já na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 18), a Comissão tinha indicado que a União carecia, de uma forma generalizada, de instalações de repouso apropriadas e de zonas de estacionamento seguras. O estado insuficiente das instalações de repouso na União resulta também de um estudo publicado pela Comissão [«*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*» («Estudo sobre os lugares protegidos e seguros de estacionamento para os veículos pesados. Relatório Final», fevereiro de 2019 (a seguir «Estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento»), pp. 8 e 18 a 20]. De acordo com este estudo, dos 300 000 lugares de estacionamento destinados, na União, aos veículos pesados, apenas 47 000 estão parcialmente protegidos e apenas 7 000 têm um nível de segurança certificado. Dado que a procura média de lugares de estacionamento noturno está estimada em 400 000 lugares, há um défice de 100 000 lugares e muito poucas áreas existentes garantem, além disso, um nível adequado de segurança e proteção. Esse estudo destaca, ainda, a repartição desigual dos lugares de estacionamento seguros e protegidos relativamente aos corredores de circulação europeus, uma vez que os 7 000 lugares de estacionamento certificados se situam apenas em determinados Estados-Membros. Por outro lado, o CESE e várias Estados-Membros chamaram a atenção para esta situação durante o processo legislativo.

451 A questão das zonas de estacionamento e a questão dos alojamentos apropriados, apesar de diferentes, estão intrinsecamente relacionadas, no sentido de que, para o condutor, só é apropriado um alojamento que se situe na proximidade de uma área de estacionamento adequada e protegida suscetível de garantir a proteção da sua carga. O número limitado de tais zonas de estacionamento restringe ainda mais o número de alojamentos potenciais que o condutor pode utilizar para passar o seu período de repouso semanal.

452 A República da Bulgária sublinha igualmente que a insuficiência das infraestruturas é colocada em evidência pela obrigação que cabe à Comissão, por força do artigo 1.º, ponto 7, do Regulamento 2020/1054, de, até 31 de dezembro de 2024, apresentar um relatório ao Parlamento e ao Conselho sobre a disponibilidade de instalações de repouso apropriadas para os condutores. A Roménia acrescenta que esta mesma disposição impõe que a Comissão publique uma lista de todas as zonas de estacionamento. No entanto, até à data, não foi criado nenhum sítio Internet para este efeito.

453 A Roménia alega ainda que, para respeitar o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, os condutores que se encontrem em trajetos desprovidos de zonas de estacionamento seguras e protegidas não têm outra opção que não utilizar zonas não seguras, onde deixam os veículos sem vigilância durante o seu período de repouso gozado num alojamento apropriado, expondo assim o veículo à criminalidade. Ora, nos termos da Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (CMR), assinada em Genebra a 19 de maio de 1956, o transportador é responsável pela perda total ou parcial das mercadorias ou pela avaria que se produzir entre o momento do carregamento e o da entrega, assim como pela demora na entrega. No estado atual da infraestrutura europeia, a solução legislativa adotada no referido regulamento não melhora, portanto, as condições de trabalho dos condutores, mas, pelo contrário, pode ter por efeito aumentar a fadiga e o *stress* dos mesmos, bem como os riscos para a sua segurança, a sua mercadoria e o seu veículo. No mesmo sentido, a República da Bulgária alega que a falta de zonas de estacionamento seguras para os veículos pesados na União aumenta o risco de furtos e de problemas de segurança para os transportadores.

454 A República da Bulgária acrescenta ainda que a impossibilidade de respeitar a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo expõe os condutores e as empresas de transporte ao risco de lhes serem aplicadas sanções que podem implicar, para estas últimas, a

perda da idoneidade, na aceção do artigo 6.º do Regulamento n.º 1071/2009, e, consequentemente, o fecho do seu acesso ao mercado do transporte rodoviário de mercadorias da União. A este respeito, é irrelevante que a lista das infrações mais graves às normas da União não inclua a violação desta proibição.

455 Neste contexto, a Roménia e a Hungria fazem referência ao Regulamento RTE-T, designadamente ao seu artigo 38.º, n.º 3, e ao seu artigo 39.º, n.º 2, alínea c), bem como às orientações revistas para o desenvolvimento desta rede transeuropeia de transportes, mencionadas no considerando 19 do Regulamento 2020/1054. Estas disposições provam igualmente a insuficiência, no estado atual, da infraestrutura europeia.

456 A Hungria salienta ainda que o artigo 8.º-A, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 561/2006, conforme aditado pelo artigo 1.º, ponto 7, do Regulamento 2020/1054 contém apelos reiterados à criação de zonas de estacionamento seguras e protegidas. Além disso, as medidas relativas à criação de tais zonas só podem produzir os seus efeitos para o futuro, uma vez que não foi previsto nenhum período de transição adequado e, além disso, a proibição em causa é absoluta. A República da Bulgária contesta igualmente a inexistência de um período transitório para a entrada em vigor da disposição em causa.

457 Em seguida, a República da Bulgária sustenta que os Estados-Membros não tinham obrigação de garantir, pelo menos, até uma determinada data, alojamentos adequados suficientes e zonas de estacionamento protegidas e seguras. Um Estado-Membro pode, assim, ser incentivado a não aumentar o número de infraestruturas com o objetivo de limitar as prestações de serviços de transporte por transportadores estrangeiros no seu território.

458 A República da Bulgária alega igualmente que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo implica custos adicionais significativos para as empresas de transporte, que são maioritariamente PME, uma vez que estas empresas têm de pagar um alojamento apropriado para os repousos semanais dos seus condutores quando estes estão longe do seu local de residência. Implica, ainda, despesas pelos desvios e pelos eventuais percursos em vazio apenas justificados pela preocupação de encontrar um alojamento adequado. De acordo com um estudo da KPMG, intitulado «*The Bulgarian haulage sector — Market study: An impact assessment of Mobility Package I*» («O setor búlgaro do transporte rodoviário de mercadorias — Estudo de mercado: avaliação de impacto do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade», publicado em 8 de outubro de 2019 (p. 37), estimam-se em 143 milhões de euros as despesas que as empresas de transporte búlgaras terão de suportar devido à medida em causa. No mesmo sentido, a Roménia alega que a referida medida é manifestamente inadequada e desnecessária à luz do objetivo de redução dos encargos administrativos e financeiros que recaem sobre as empresas de transporte.

459 A República da Bulgária alega ainda que a interpretação do conceito de «alojamento apropriado e adequado» é fonte de insegurança jurídica, o que, como admite a própria Comissão, implica problemas de aplicação. A Roménia sustenta, por seu turno, que as divergências entre Estados-Membros no que respeita às sanções por violação da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, realçadas na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 18), não ficaram resolvidas no Regulamento 2020/1054, pelo que os Estados-Membros continuarão a aplicar sanções diferentes prolongando assim a situação de insegurança jurídica para as empresas de transporte e para os condutores. Deste modo, a solução legislativa é igualmente inadequada deste ponto de vista, dado que contraria o objetivo

prosseguido no Regulamento 2020/1054 que consiste em uniformizar a interpretação e a aplicação das regras e facilitar a aplicação transfronteiriça da legislação social de um modo coerente.

460 Em seguida, a República da Bulgária, a Hungria e a Roménia põem em causa a pertinência do Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Vaditrans (C-102/16, a seguir «Acórdão Vaditrans», EU:C:2017:1012). Em especial, segundo a Hungria e a Roménia, esse acórdão não tem impacto nos presentes recursos, uma vez que, no âmbito do processo judicial que deu origem ao referido acórdão, não foi apresentado no Tribunal de Justiça nem, por este motivo, tido em consideração por este nenhum dado relativo às instalações de repouso disponíveis nos Estados-Membros. Assim, o Tribunal de Justiça não examinou a questão da proporcionalidade nem, em especial, apreciou uma circunstância pertinente para a aplicação da regulamentação em questão, a saber, que muitas vezes é impossível, na prática, aplicar a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo devido ao número insuficiente de instalações de repouso disponíveis nos Estados-Membros. O Tribunal de Justiça respondeu a uma questão de interpretação, ao passo que, no caso em apreço, está em causa determinar se, à luz dos elementos disponíveis, o legislador da União efetuou um exercício adequado do seu poder de apreciação e respeitou a exigência de proporcionalidade.

461 A Roménia salienta igualmente que, na sequência do Acórdão Vaditrans, o Regulamento n.º 561/2006 deve, de qualquer modo, ser interpretado no sentido de que proíbe o gozo do repouso semanal regular na cabina do veículo. No entanto, o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não se limita a consagrar esta proibição, mas introduz precisões suplementares. Também a República da Bulgária sustenta que este Regulamento não se limita a executar o Acórdão Vaditrans, mas acrescenta a exigência de os períodos de repouso em causa serem gozados num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas.

462 Por último, a República da Bulgária e a Roménia sustentam que existem medidas alternativas adequadas menos restritivas. Assim, primeiro, de acordo com a opinião expressa pela própria Comissão na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 46), deve ser permitido aos condutores o gozo do seu período de repouso semanal regular ou compensatório no veículo, desde que se trate de uma escolha livre do condutor ou que tal se justifique à luz das circunstâncias. Segundo, outra medida possível é a introdução de uma derrogação para os casos em que haja falta de alojamentos apropriados num determinado raio a partir da localização do condutor. Terceiro, é possível uma abordagem alternativa, conforme proposta pelo CdR, de não aplicar a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo se o período de repouso for gozado num sítio onde exista um nível de segurança suficiente e instalações sanitárias adequadas e a cabina do condutor cumprir as especificações que serão fixadas pelo Comité dos Transportes Rodoviários. Quarto, pode ser instituído um período transitório no termo do qual a Comissão constate o caráter suficiente dos alojamentos e das zonas de estacionamento protegidas e seguras em toda a União. Este período transitório pode ser acompanhado da obrigação de os Estados-Membros garantirem que efetuam as diligências necessárias para criar infraestruturas apropriadas.

463 Em segundo lugar, a Roménia e a Hungria põem em causa a análise efetuada pelo legislador da União da proporcionalidade da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo.

464 Com efeito, resulta das informações disponíveis aquando da adoção do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 que o legislador da União tinha conhecimento do estado atual deficitário da infraestrutura europeia. Ora, a Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 18) apresenta o défice de zonas de estacionamento e de alojamentos apropriados como um fator que favorece a prática que consiste em gozar o tempo de repouso na cabina do veículo. A avaliação de impacto especifica mesmo que, devido a esta situação, os condutores beneficiam de melhores condições de repouso na cabina do que se recorrerem a outras soluções disponíveis. Além disso, a amplitude deste défice foi sublinhada pela Comissão no estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento. Por outro lado, os n.os 3 e 4 do artigo 8.º-A do Regulamento n.º 561/2006, conforme alterados pelo artigo 1.º, ponto 7, do Regulamento 2020/1054, contêm apelos reiterados à criação de zonas de estacionamento seguras e protegidas, o que demonstra que o legislador da União estava ciente do número insuficiente de zonas de estacionamento de qualidade apropriada quando adotou a exigência contestada.

465 Daqui resulta que o legislador da União cometeu um erro manifesto ao não ter em conta elementos essenciais à adoção da medida em causa e ao não apreciar as provas pertinentes.

466 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

467 Na sua argumentação, a República da Bulgária, a Roménia e a Hungria põem em causa a conformidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 com o princípio da proporcionalidade. Por outro lado, uma vez que a Roménia e a Hungria contestam o facto de o legislador da União ter mesmo analisado a proporcionalidade desta disposição, há que começar por examinar esta última argumentação.

i) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054

468 É pacífico que, quando adotou o Regulamento 2020/1054, o legislador da União dispunha de uma avaliação de impacto que incidia, nomeadamente, sobre o gozo do período de repouso semanal regular ou compensatório no veículo. Com efeito, a Avaliação de Impacto — Vertente Social, que acompanhava a proposta de regulamento «tempo de trabalho», salientou a interpretação divergente, pelas autoridades dos Estados-Membros, das disposições do Regulamento n.º 561/2006 relativas ao período de repouso semanal e a disparidade das legislações e práticas nacionais relativas ao gozo do período de repouso no veículo (parte 1/2, pp. 21, 23, 30, 31 e 34). Esta avaliação de impacto examinou igualmente em pormenor, na perspetiva do resultado do pedido de decisão prejudicial então pendente no Tribunal de Justiça no processo C-102/16, Vaditrans, a repercussão de uma medida que esclarece esta questão (parte 1/2, pp. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 e 70).

469 Nesse contexto, o artigo 1.º, ponto 5, alínea c), da referida proposta previa inserir no artigo 8.º do Regulamento n.º 561/2006 o n.º 8-A que disponha que os períodos de repouso semanal regular ou compensatório não podem ser gozados no veículo, mas devem sê-lo num alojamento apropriado, com instalações de dormida e sanitárias adequadas, disponibilizado ou pago pelo empregador, ou no local de residência do condutor ou noutro local privado escolhido por este.

470 Na sua argumentação, a Roménia e a Hungria criticam, no entanto, o legislador da União por não ter tomado em consideração, quando instituiu, no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, a escassez de infraestruturas de alojamento adequadas e de zonas de estacionamento seguras e protegidas em toda a União, quando este dado era essencial, segundo esses Estados-Membros, para a análise da proporcionalidade desta proibição.

471 Contudo, há que salientar que o legislador da União estava plenamente informado dessa escassez quando adotou a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo. Com efeito, como a própria Roménia e Hungria salientam, a referida escassez tinha sido claramente evidenciada durante o processo legislativo, tanto na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 18, 23, 31 e 34) como no estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento.

472 Além disso, o legislador da União teve devidamente em conta esta circunstância quando adotou o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054. Com efeito, por um lado, não proibiu o gozo de todo e qualquer período de repouso no veículo, uma vez que continua a ser autorizado o gozo das pausas e dos períodos de repouso diário e dos períodos de repouso semanal reduzidos no veículo. Por outro lado, considerou, em conformidade com a proposta de regulamento «tempo de trabalho» elaborada pela Comissão com base nesta avaliação de impacto, que a escassez de infraestruturas de alojamento e de zonas de estacionamento não constituía um obstáculo à proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, tendo em conta a existência de locais alternativos em que o condutor pode gozar esses períodos de repouso, em especial o local da sua residência, que é um dos locais ao qual a empresa de transporte deve permitir ao condutor, se este o desejar, regressar a intervalos regulares de três ou quatro semanas, consoante o caso, por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054.

473 Nestas circunstâncias, não se pode acusar o legislador da União de não ter tido plenamente em conta um dado essencial para a análise da proporcionalidade da proibição prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054.

474 É irrelevante a este propósito que o legislador da União não tenha retirado dos diferentes dados de que dispunha as conclusões a que a Roménia e a Hungria consideram que deveria ter chegado. A este respeito, as alegações nas quais estes Estados-Membros criticam o legislador da União por não ter remediado de modo adequado a escassez de infraestruturas de alojamento e de zonas de estacionamento no âmbito do Regulamento 2020/1054 devem ser apreciadas no quadro do exame da própria conformidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 com as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

475 Por conseguinte, há que rejeitar os argumentos da Roménia e da Hungria relativos à falta de análise pelo legislador da União dos efeitos que decorrem da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo.

ii) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054

476 O artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006 previa que, caso o condutor assim o desejasse, os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzido fora do local de afetação podem ser gozados no veículo, desde que este esteja equipado com instalações de dormida adequadas para cada condutor e não se encontre em andamento.

477 O artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 substituiu, a partir de 20 de agosto de 2020, este artigo 8.º, n.º 8, prevendo que os períodos de repouso semanal regular ou compensatório, a saber, os períodos de repouso que não os referidos nesta anterior disposição, não podem ser gozados pelos condutores num veículo, mas devem ser gozados num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas, sendo especificado que os custos de alojamento fora do veículo ficam a cargo do empregador.

478 O objetivo prosseguido no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, à luz do qual a proporcionalidade desta disposição deve ser examinada, é melhorar, como decorre, nomeadamente, dos considerandos 1, 2, 6, 8, 13 e 36 deste regulamento, as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores na União, assegurando que estes dispõem de um alojamento de qualidade para gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. A finalidade desta disposição é, assim, sanar a falta de regras claras relativas aos períodos de repouso semanal. Este objetivo inscreve-se, como já salientado no n.º 250 do presente acórdão, no âmbito do objetivo mais geral referido no referido regulamento, que consiste em garantir condições comerciais equitativas para as empresas de transporte rodoviário para tornar o setor do transporte rodoviário seguro, eficiente e socialmente responsável, para assegurar a não discriminação e de atrair trabalhadores qualificados.

479 A República da Bulgária, a Roménia e a Hungria, que não contestam a legitimidade destes diferentes objetivos, sustentam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 viola, em si mesmo, as exigências que decorrem do princípio da proporcionalidade.

480 Para determinar se a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, conforme prevista nesta disposição, respeita o princípio da proporcionalidade, há que examinar se esta medida é apta a realizar o objetivo prosseguido pela referida disposição, que consiste em melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores, se não vai manifestamente além do necessário para realizar esse objetivo e se é proporcionada à luz do referido objetivo.

– Quanto à aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo prosseguido

481 Em primeiro lugar, no que respeita à aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo prosseguido por esta disposição, importa desde já recordar que, no Acórdão Vaditrans, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, designadamente nos seus n.os 31 a 33 e 48, que o artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor deste artigo 1.º, ponto 6, alínea c), devia, para preservar o seu efeito útil, ser interpretado, atendendo igualmente ao n.º 6 deste artigo 8.º, no sentido de que proibia o gozo dos períodos de repouso semanal regular no veículo. Com efeito, conforme a sua redação, o referido artigo 8.º, n.º 8, apenas permitia expressamente, e ainda sob certas condições, o gozo dos períodos de repouso diário e dos períodos de repouso semanal reduzidos no veículo.

482 Depois de ter referido que tal interpretação era corroborada pela génese desta última disposição e pelo contexto no qual a mesma se inscrevia, o Tribunal de Justiça sublinhou que esta interpretação visava manifestamente atingir os objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 561/2006, que consistiam na melhoria das condições de trabalho dos condutores e da segurança rodoviária (Acórdão Vaditrans, n.º 43).

483 Com efeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que, mesmo que a conceção dos veículos e das cabinas tivesse melhorado consideravelmente, não havia dúvida de que uma cabina de camião não parecia constituir um local de repouso adaptado a períodos de repouso mais longos do que os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzidos e que os condutores deviam ter a possibilidade de gozar o seu período de repouso semanal regular num local que possuísse condições de alojamento adaptadas e adequadas (Acórdão Vaditrans, n.º 44).

484 Neste contexto, o Tribunal de Justiça acrescentou que, se o artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006 devesse ser interpretado no sentido de que os períodos de repouso semanal regular podem ser gozados pelo condutor no seu veículo, isso implicaria que um condutor poderia gozar todos os seus períodos de repouso na cabine do veículo, isto é, num local que não reúne condições de alojamento adaptadas, o que não é suscetível de contribuir para a realização do objetivo de melhorar as condições de trabalho dos condutores prosseguido por este regulamento (Acórdão Vaditrans, n.º 45).

485 Daqui resulta que a proibição prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, que codifica a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Vaditrans, é apta a contribuir para a realização do objetivo que consiste em melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores.

486 Os argumentos apresentados pela República da Bulgária, pela Roménia e pela Hungria não são suscetíveis de pôr em causa esta consideração.

487 Primeiro, dado que a República da Bulgária e a Roménia alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 contém precisões adicionais em relação ao artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Vaditrans, há que salientar que a República da Bulgária se limita a sustentar que a obrigação de gozar o período de repouso semanal regular ou compensatório «num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas», prevista nesse artigo 1.º, ponto 6, alínea c), é uma exigência nova resultante da adoção do Regulamento 2020/1054.

488 Ora, tal argumentação não pode ser acolhida.

489 Com efeito, antes de mais, o Tribunal de Justiça sublinhou expressamente, nos n.ºs 44 e 45 do Acórdão Vaditrans, que o artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, devia ser interpretado no sentido de que o período de repouso semanal regular deve ser gozado num alojamento adaptado e adequado, o que implica necessariamente que as instalações de dormida e sanitárias desse alojamento sejam apropriadas tanto para as mulheres como para os homens. Além disso, a exigência de «instalações de dormida adequadas para cada condutor» já constava expressamente da própria redação desta última disposição.

490 Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 44 do Acórdão Vaditrans, que uma cabina de camião não constitui um local de repouso adaptado a períodos de repouso mais longos do que os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzidos, a que se refere esta última disposição, os quais, ao abrigo do artigo 4.º, alíneas g) e h, do Regulamento n.º 561/2006, correspondem a períodos de repouso compreendidos, consoante o caso, entre 3 horas e menos de 45 horas. Daqui resulta necessariamente que um período de repouso semanal de, pelo menos,

45 horas, gozado a título de compensação da redução de um período de repouso semanal anterior, também não podia, por força do artigo 8.º, n.º 8, deste regulamento, ser gozado no veículo.

491 Por último, uma vez que o local de repouso adaptado a períodos de repouso mais longos, conforme referido pelo Tribunal de Justiça no n.º 44 do Acórdão Vaditrans, é suposto substituir a cabina de um camião para os períodos de repouso semanal regular, que é, em princípio, colocada à disposição do condutor a expensas do empregador, daqui decorre, com a mesma lógica, que qualquer local de repouso adaptado que substitua a cabina de um camião também deve ser disponibilizado pelo empregador.

492 Por conseguinte, há que observar que o facto de o legislador da União ter, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, codificado a interpretação adotada no Acórdão Vaditrans, precisando-a em certos aspetos, é suscetível de corroborar a aptidão desta disposição para realizar o objetivo prosseguido.

493 Segundo, contrariamente ao que alegam a Hungria e a Roménia, o Acórdão Vaditrans é pertinente para a apreciação da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, uma vez que, como acaba de ser salientado, decorre desse acórdão que a proibição de um condutor gozar os períodos de repouso semanal regular ou compensatório no veículo não resulta da entrada em vigor desta última disposição, mas do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054. A este respeito, é indiferente que, no Acórdão Vaditrans, proferido com base no artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça não tenha, na falta de pedido neste sentido do órgão jurisdicional de reenvio nesse processo, examinado a questão da proporcionalidade do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054.

494 Com efeito, se a Hungria e a Roménia considerassem que a versão anterior do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006 era inválida ou que a validade desta disposição exigia uma interpretação diferente, podiam, em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, invocá-lo no âmbito do processo prejudicial que deu origem ao Acórdão Vaditrans. Em contrapartida, tal argumentação não pode utilmente ser procedente em apoio de fundamentos de anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054.

495 Terceiro, no que respeita à argumentação apresentada pela República da Bulgária, pela Roménia e pela Hungria, relativa à escassez de alojamentos adequados e de zonas de estacionamento seguras e protegidas no território da União, importa começar por recordar que, conforme sublinhado no n.º 471 do presente acórdão, este estado de escassez foi salientado pela Comissão na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social e, posteriormente, no estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento. Nem o Parlamento nem o Conselho contestam, aliás, a escassez de zonas de estacionamento seguras e protegidas.

496 No entanto, o Regulamento 2020/1054 tem por objetivo aumentar a proteção social dos condutores, ao passo que a melhoria das infraestruturas de transporte e de estacionamento rodoviários na União é, no essencial, objeto de outros atos legislativos adotados com fundamento em bases jurídicas distintas.

497 Em especial, o regulamento RTE-T, adotado com base no artigo 172.º TFUE, que exige a aprovação do Estado-Membro em causa para as orientações e projetos de interesse comum que digam respeito ao seu território, prevê, no seu artigo 39.º, n.º 2, alínea c), a criação de áreas de

descanso nas autoestradas de 100 em 100 km, aproximadamente, de acordo com as necessidades da sociedade, do mercado e do ambiente, a fim de oferecer espaço de estacionamento adequado aos utilizadores comerciais da estrada com um nível de segurança adequado.

498 Além disso, é ponto assente que vários instrumentos do direito da União preveem possibilidades de cofinanciamento pela União para acelerar e promover a construção de infraestruturas de estacionamento adequadas. É, nomeadamente, o caso do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010 (JO 2013, L 348, p. 129), e do Regulamento Delegado (UE) 2016/1649 da Comissão, de 8 de julho de 2016, que complementa o Regulamento n.º 1316/2013 (JO 2016, L 247, p. 1), que estabelece as prioridades de financiamento no setor dos transportes para efeitos dos programas de trabalho plurianuais e anuais.

499 O exame da aptidão da proibição enunciada no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não pode, porém, ser efetuado à luz de um objetivo que esta medida não prossegue.

500 Em contrapartida, há que verificar se, como alegam a República da Bulgária, a Roménia e a Hungria, tendo em conta a escassez de alojamentos adequados e de zonas de estacionamento seguras e protegidas, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo não pode ser considerada uma medida apta a realizar o objetivo de melhorar as condições de trabalho dos condutores. Com efeito, segundo estes Estados-Membros, a referida escassez torna excessivamente difícil, se não impossível, o respeito desta proibição, pelo que pode ter por efeito contrariar esse objetivo aumentando a fadiga e o *stress* dos condutores.

501 A este respeito, é verdade que a possibilidade de respeitar as regras relativas aos períodos de repouso previstas no Regulamento n.º 561/2006 pode, de modo geral, depender, nomeadamente, da disponibilidade de alojamentos e de zonas de estacionamento adequados [v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2023, Comissão/Dinamarca (Período máximo de estacionamento), C-167/22, EU:C:2023:1020, n.º 45].

502 No entanto, no que respeita, por um lado, à repercussão da alegada escassez de alojamentos adequados sobre a aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo de proteção social que prossegue, importa sublinhar, antes de mais, que, como já indicado no n.º 472 do presente acórdão, esta disposição não proíbe aos condutores o gozo de todo e qualquer período de repouso no veículo, mas aplica-se exclusivamente aos períodos de repouso semanal regular ou compensatório. Assim, a proibição que prevê não abrange as pausas nem os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzidos.

503 Em seguida, esses períodos de repouso que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 proíbe os condutores de gozarem no veículo são precisamente aqueles para o gozo dos quais as empresas de transporte são obrigadas, por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento, a organizar o trabalho dos condutores de modo que estes possam regressar, consoante o caso, a cada três ou quatro semanas ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência, para, respetivamente, aí iniciarem ou passarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

504 Assim, contrariamente ao que pressupõem a República da Bulgária, a Roménia e a Hungria, o gozo dos períodos de repouso semanal regular ou compensatório não exige sistematicamente o acesso a alojamentos distintos do local de residência dos condutores. Como decorre do considerando 13 do

Regulamento 2020/1054, só quando os condutores não gozem, como têm direito, o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no seu local de residência é que devem, em conformidade com a exigência prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste regulamento, dispor de um alojamento de qualidade e adequado do ponto vista do género para o gozo desses períodos de repouso. Daqui resulta que esta disposição, lida em conjugação com o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do referido regulamento, é, na realidade, suscetível de remediar, pelo menos parcialmente, a escassez de alojamentos apropriados, salientada pela Comissão na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social.

505 Por último, é verdade que o considerando 15 do Regulamento 2020/1054 enuncia que os condutores podem gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório num alojamento apropriado que «pode» ser adjacente a uma zona de estacionamento. Não obstante, no caso de os condutores decidirem não regressar a um dos dois locais especificados no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento para aí gozarem esse período de repouso, não são de modo algum obrigados, contrariamente ao que alegam a República da Bulgária, a Roménia e a Hungria, a escolher um alojamento adjacente a uma zona de estacionamento. Com efeito, embora o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do referido regulamento exija que os condutores gozem o referido período de repouso num «alojamento apropriado e adequado», não exige que esse alojamento seja adjacente a uma zona de estacionamento. A este respeito, não é razoável esperar que um condutor passe o seu período de descanso semanal de pelo menos 45 horas nas proximidades de uma zona de estacionamento. Ora, nenhum destes Estados-Membros sustenta que a escassez de infraestruturas identificada pela Comissão na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social diz respeito aos alojamentos que não são adjacentes a uma zona de estacionamento e que esses alojamentos não são apropriados.

506 Por outro lado, no que respeita à repercussão da alegada escassez de zonas de estacionamento adequadas sobre a aptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 para realizar o objetivo de proteção social que prossegue, importa sublinhar, antes de mais, que esta disposição não impõe nenhuma obrigação quanto ao local de estacionamento do veículo. Assim, nada obriga o condutor a deixar o seu veículo, durante o gozo do seu período de repouso semanal regular ou compensatório, numa zona de estacionamento reservada aos veículos pesados.

507 Em seguida, conforme sublinhado com razão pelo Conselho, o levantamento da proibição de os condutores gozarem os seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório no veículo não permitiria suprir a insuficiência de zonas de estacionamento seguras e protegidas, realçada pela Avaliação de Impacto — Vertente Social, uma vez que, de qualquer modo, continuaria a ser necessário um local de estacionamento durante o período correspondente ao gozo desses períodos de repouso. Além disso, esse levantamento, dado que reduziria a possibilidade de os condutores gozarem os referidos períodos de repouso no seu local de residência após terem estacionado o seu veículo no centro operacional do empregador, poderia mesmo contribuir para agravar a situação de escassez denunciada pela República da Bulgária, pela Roménia e pela Hungria, uma vez que, nesse caso, os condutores ocupariam mais as zonas de estacionamento seguras e protegidas disponíveis.

508 Por último, no que diz respeito ao alegado risco de furto de cargas, que torna difícil garantir a segurança das mesmas, importa sublinhar que, em conformidade com o artigo 4.º, alíneas f) a h), do Regulamento n.º 561/2006, os condutores devem dispor livremente do seu período de repouso, diário ou semanal, pelo que não podem ser considerados responsáveis pela vigilância da carga quando gozam o seu período de repouso.

509 De qualquer modo, esse risco não resulta da medida específica de proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, instituída no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, mas, de um modo mais geral, da escassez de zonas de estacionamento seguras e protegidas, recordando-se, no entanto, que os condutores estão autorizados a gozar todos os outros períodos de repouso num veículo estacionado.

510 Assim, embora seja verdade que, de acordo com o estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento, o furto de cargas na União implica um prejuízo superior a 8,2 mil milhões de euros, não decorre deste estudo que esse prejuízo resulte especificamente de furtos praticados durante o gozo, pelos condutores, do seu período de repouso semanal regular ou compensatório, que o artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, já proibia que fossem gozados no veículo.

511 Nestas circunstâncias, não se pode considerar que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo seja uma medida inapta para realizar o objetivo de melhorar as condições de trabalho e de segurança rodoviária dos condutores pelo facto de a sua entrada em vigor não ter sido subordinada à implementação de infraestruturas apropriadas em matéria de alojamento e de zonas de estacionamento.

512 Importa, de resto, salientar que o legislador da União introduziu, através do artigo 1.º, ponto 7, do Regulamento 2020/1054, um artigo 8.º-A no Regulamento n.º 561/2006, artigo que contém, como resulta dos considerandos 15, 17 e 18 do Regulamento 2020/1054, disposições específicas destinadas a promover a criação de zonas de estacionamento de elevada qualidade com a elaboração de normas mínimas e a melhoria da acessibilidade à informação relativa às instalações de repouso disponíveis. Ora, estas melhorias devem ser de molde a facilitar o planeamento pelo empregador das atividades do condutor para que este possa chegar a uma zona de estacionamento que corresponda ao que o empregador considera apropriado para as mercadorias transportadas.

513 Com efeito, antes de mais, no seu n.º 2, o artigo 8.º-A do Regulamento n.º 561/2006, conforme introduzido pelo artigo 1.º, ponto 7, do Regulamento 2020/1054, delega na Comissão o poder de estabelecer normas que especifiquem em pormenor o nível do serviço e de segurança das zonas de estacionamento, no que diz nomeadamente respeito às instalações sanitárias adequadas do ponto de vista do género, e procedimentos de certificação. Além disso, no seu n.º 1, o referido artigo 8.º -A exige que a Comissão assegure que as informações sobre as zonas de estacionamento seguras e protegidas sejam facilmente acessíveis aos condutores e disponibilize uma lista de todas as zonas de estacionamento certificadas num sítio Internet oficial que seja objeto de atualizações regulares.

514 O facto alegado pela Roménia de que a Comissão não publicou esta lista, embora possa, sendo o caso, constituir um incumprimento por parte desta, não pode, em contrapartida, demonstrar de forma alguma que o legislador da União, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, tomou uma medida que é inapta para realizar o objetivo que prossegue.

515 Em seguida, em conformidade com o artigo 8.º-A, n.º 4, do Regulamento n.º 561/2006, a Comissão deve apresentar, até 31 de dezembro de 2024, um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a disponibilidade de instalações de repouso adequadas para os condutores e de zonas de estacionamento seguras, bem como sobre a criação de zonas de estacionamento seguras e protegidas certificadas.

516 Por último, o artigo 8.º-A, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 561/2006 reitera o facto de que, nos termos do artigo 39.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento RTE-T, os Estados-Membros devem incentivar a criação de espaço de estacionamento para os utilizadores comerciais da estrada, enquanto o considerando 19 do Regulamento 2020/1054 recorda, além disso, a importância da disponibilidade de possibilidades suficientes de cofinanciamento pela União para acelerar e promover a construção de infraestruturas de estacionamento adequadas.

517 Contrariamente ao que sustenta a República da Bulgária, estas obrigações, longe de demonstrarem a inaptidão do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste regulamento para realizar o objetivo prosseguido, revelam, pelo contrário, que o legislador da União continua atento à questão da escassez das zonas de estacionamento.

518 No que se refere ainda ao argumento da República da Bulgária segundo o qual, na falta de prazo fixado aos Estados-Membros para garantir infraestruturas adequadas, alguns deles podem ser incentivados a não aumentar o número dessas infraestruturas com o objetivo de limitar as prestações de serviços prestadas no seu território por empresas de transporte estabelecidas noutros Estados-Membros, o mesmo deve ser rejeitado por ser especulativo perante a inexistência de qualquer elemento probatório que sustente o seu mérito.

519 Resulta assim de todas as considerações precedentes que o facto de existir uma escassez de alojamentos adequados e de zonas de estacionamento seguras e protegidas no território da União não é suscetível de demonstrar o caráter inapto, para realizar o objetivo visado pelo Regulamento 2020/1054, da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, instituída pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste regulamento.

520 Quarto, no que respeita à argumentação da República da Bulgária e da Roménia relativa à pretensa insegurança jurídica em torno da interpretação e da aplicação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, importa salientar que o legislador da União pretendeu assegurar, através desta disposição, uma aplicação uniforme da proibição de gozar os períodos de repouso semanal regular ou compensatório no veículo e a obrigação correlativa de os gozar num alojamento apropriado e adaptado. Com efeito, o artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, podia dar origem a incertezas devido às divergências de interpretação e de aplicação desta disposição pelas autoridades nacionais competentes, que foram realçadas na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 5, 18 e 23).

521 Ora, contrariamente ao que sustenta a República da Bulgária, os termos «alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas», que figuram no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, não padecem de nenhuma ambiguidade. O facto de os contornos desta expressão serem suficientemente flexíveis para incluir uma gama relativamente ampla de alojamentos nos quais um condutor pode gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, longe de pôr em causa a aptidão desta disposição para realizar o objetivo que prossegue, é, pelo contrário, como o Parlamento alegou com razão, suscetível de a reforçar. A este respeito, a alegação da República da Bulgária segundo a qual os Estados-Membros adotarão provavelmente interpretações divergentes da referida disposição é especulativa e deve, portanto, ser rejeitada por este único motivo.

522 Quanto ao risco de disparidade das sanções previstas nas legislações nacionais em caso de violação da proibição em causa, salientado pela Roménia, é verdade que o Regulamento 2020/1054 não harmoniza o regime de sanções dos Estados-Membros nesta matéria. No entanto, este risco está

fortemente circunscrito pela obrigação que lhes incumbe, por força do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 561/2006, na sua redação resultante do artigo 1.º, ponto 16, do Regulamento 2020/1054, de preverem, como sublinha igualmente o considerando 23 deste último regulamento, sanções efetivas e proporcionadas em relação à gravidade das infrações, bem como dissuasivas e não discriminatórias, não podendo, por outro lado, nenhuma infração estar sujeita a mais de uma sanção ou a mais de um processo. Não se pode, portanto, considerar que o risco de disparidade das sanções torna o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 inapto para realizar o objetivo que prossegue.

– *Quanto à necessidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054*

523 Em segundo lugar, no que respeita à necessidade do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 e, mais especificamente, à argumentação relativa à existência de medidas pretensamente menos vinculativas do que a adotada nesta disposição, há que observar que a República da Bulgária se limita a evocar uma série de medidas, a maioria das quais foram discutidas durante o processo legislativo, sem, no entanto, terem sido acolhidas pelo legislador da União no termo desse processo na versão final do ato legislativo adotado.

524 Ora, as medidas contempladas por esse Estado-Membro, que têm em comum autorizar, de uma forma ou de outra, o gozo do período de repouso semanal regular ou compensatório no veículo, deixando a livre escolha aos condutores, não permitem necessariamente realizar o objetivo prosseguido pelo legislador da União, que consiste em melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores, uma vez que poderiam levar, caso fossem aplicadas, a que os condutores gozassem regularmente a totalidade dos seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório no veículo. Com efeito, sendo o condutor, como já salientado no n.º 174 do presente acórdão, a parte fraca na relação de trabalho com o seu empregador, tais medidas comportariam o risco de a escolha do condutor não ser completamente livre e de poder sofrer pressões para efetuar uma escolha favorável aos interesses do empregador. Do mesmo modo, a introdução de derrogações implicaria o risco de os condutores gozarem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório num local inapropriado, o que implicaria um retrocesso da sua proteção social.

525 De resto, embora, como a República da Bulgária realçou, a Comissão tenha contemplado, na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 44 a 47), a opção de permitir que os condutores gozassem os seus períodos de repouso semanal regular no veículo, desde que se tratasse de uma livre escolha da sua parte ou que tal se justificasse pelas circunstâncias, esclareceu, nesta mesma Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 49), que esta opção poderia conduzir, atendendo especialmente à dificuldade de verificar o caráter livre da escolha dos condutores, a um aumento dos abusos intencionais, no sentido de que esses períodos de repouso seriam gozados, deliberada e sistematicamente, no veículo.

526 Neste contexto, no que se refere à argumentação da República da Bulgária, da Roménia e da Hungria, relativa ao conforto dos veículos, é verdade que a Comissão salientou, na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 18), concluída antes da prolação do Acórdão Vaditrans, que os veículos oferecem frequentemente melhores condições de alojamento do que as outras possibilidades disponíveis.

527 No entanto, por um lado, nesta mesma Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 73 a 75), a Comissão chegou à conclusão, após ter ponderado as vantagens e os inconvenientes das diferentes opções contempladas, de que a proibição do repouso semanal regular ou

compensatório no veículo era a opção mais apropriada para reduzir o *stress* e a fadiga dos condutores, pelo que previu esta proibição no artigo 1.º, ponto 5, alínea c), da proposta de regulamento «tempo de trabalho».

528 Por outro lado, o legislador da União, no exercício da ampla margem de apreciação que lhe cabe, pôde considerar, à semelhança do Tribunal de Justiça no n.º 45 do Acórdão Vaditrans, que a realização do objetivo de melhoria das condições de trabalho dos condutores excluía que todos os períodos de repouso pudessem ser gozados na cabina do veículo, uma vez que tal local não oferece condições de alojamento adaptadas ao gozo dos períodos de repouso mais longos.

529 Quanto à medida, evocada pela República da Bulgária, pela Roménia e pela Hungria, que consiste em instituir um período transitório para reportar a entrada em vigor da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, não pode, evidentemente, constituir uma opção alternativa menos restritiva. Com efeito, esta proibição já estava em vigor aquando da adoção do Regulamento 2020/1054, uma vez que, como decorre dos n.ºs 30, 31 e 48 do Acórdão Vaditrans, a mesma resulta do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054. Nestas circunstâncias, a instituição de um período transitório equivaleria a limitar no tempo o alcance desse acórdão, quando o Tribunal de Justiça não considerou necessário fazê-lo.

– *Quanto ao caráter proporcionado do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054*

530 Em terceiro lugar, no que respeita ao caráter proporcionado da proibição enunciada no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, há que recordar, antes de mais, a importância que reveste, segundo o preâmbulo do Tratado FUE, o «objetivo essencial» da melhoria constante das condições de vida e de trabalho que o legislador da União é chamado, por força dos artigos 9.º e 90.º TFUE, a ter plenamente em conta no âmbito do exercício das suas competências no domínio da política comum dos transportes. Ora, como o Tribunal de Justiça salientou, em substância, no Acórdão Vaditrans (n.ºs 44 e 45), uma cabina de camião não oferece condições de alojamento adaptadas a períodos de repouso mais longos do que os períodos de repouso diário e os períodos de repouso semanal reduzidos. Assim, os condutores não podem gozar os períodos de repouso semanal regular e compensatório numa cabina, sem que seja posto em causa o objetivo de melhoria das suas condições de trabalho.

531 Em seguida, há que salientar que, à semelhança do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, que altera, o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não proíbe os condutores, como recordado nos n.ºs 472 e 502 do presente acórdão, de gozarem todo e qualquer período de repouso no veículo, mas opõe-se apenas a que aí gozem os seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório. Assim, os condutores continuam a ter o direito de gozar no veículo todas as suas pausas, bem como os seus períodos de repouso diário e os seus períodos de repouso semanal reduzidos.

532 Além disso, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 6, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão resultante do artigo 1.º, ponto 6, alínea a), do Regulamento 2020/1054, os períodos de repouso semanal regular podem ser gozados, como já permitia o artigo 8.º, n.º 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, a cada duas semanas, o que é suscetível de limitar ainda mais o alcance da proibição de passar períodos de repouso semanal regular numa cabina de camião.

533 Por último, com o artigo 1.º, ponto 6, alínea a), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União introduziu um terceiro parágrafo no artigo 8.º, n.º 6, do Regulamento n.º 561/2006, que permite atualmente, em derrogação da regra geral prevista no primeiro parágrafo deste artigo 8.º, n.º 6, a um condutor que efetue operações de transporte internacional de mercadorias, mediante o cumprimento de determinadas condições, gozar, fora do Estado-Membro onde se encontra estabelecido o seu empregador, dois períodos de repouso semanal reduzidos, que podem ser passados no veículo, não estando estes períodos de repouso abrangidos pela proibição prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054. Ao introduzir esta possibilidade, que estava excluída no artigo 8.º, n.º 6, do Regulamento n.º 561/2006, na sua redação anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, o legislador da União quis assim dar maior flexibilidade aos condutores que efetuam longas distâncias, permitindo-lhes gozar a totalidade dos seus períodos de repouso no veículo durante três semanas consecutivas.

534 Nestas circunstâncias, não se pode considerar que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 cause inconvenientes manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido por esta disposição.

535 Nenhum dos argumentos apresentados pela República da Bulgária, pela Roménia e pela Hungria é suscetível de pôr em causa estas considerações.

536 Primeiro, no que respeita à argumentação relativa aos custos adicionais significativos que a aplicação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 implica para as empresas de transporte, em especial para as PME, basta recordar que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo não resulta da entrada em vigor desta disposição, mas, como declarado, em substância, pelo Tribunal de Justiça nos n.ºs 30, 31 e 48 do Acórdão Vaditrans, do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1054. O artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste último regulamento, não é, portanto, em si mesmo, fonte de custos adicionais significativos.

537 Por outro lado, embora seja verdade que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 passou a impor expressamente ao empregador o encargo de todas as despesas ligadas ao gozo de um período de repouso no exterior do veículo, não é menos verdade que, como decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 64), muitos empregadores já assumiam o encargo dessas despesas antes da entrada em vigor deste regulamento. Além disso, este encargo só deve ser assumido quando o condutor opta, como tem direito, por não fazer uso da possibilidade que o seu empregador lhe deve assegurar, por força do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, de regressar, a cada três ou quatro semanas, consoante o caso, ao centro operacional desse empregador ou ao local da sua residência para aí iniciar ou passar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório. Por último, esta obrigação de assumir o encargo não prejudica o direito da empresa de transporte de escolher, nesta última hipótese, o alojamento ou o tipo de alojamento cujas despesas terá de assumir, desde que esse alojamento cumpra as exigências decorrentes da referida disposição.

538 Nestas circunstâncias, não se afigura possível considerar probatória a estimativa que resulta do estudo da KPMG sobre a Bulgária, mencionada no n.º 458 do presente acórdão, segundo a qual as despesas que os transportadores búlgaros deverão suportar devido à medida prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 ascendem a 143 milhões de euros, uma vez que se baseia na premissa errada de que esta disposição impõe uma nova proibição e obriga os condutores a gozarem os períodos de repouso sistematicamente fora do seu local de residência, estacionando o seu veículo em zonas seguras e protegidas.

539 Segundo, no que respeita à argumentação relativa ao risco de sanções e de perda de idoneidade da empresa de transporte, na aceção do artigo 6.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Bulgária não pode pretender demonstrar o caráter desproporcionado do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 especulando sobre a frequência dos comportamentos que violam a proibição prevista nesta última disposição. A este respeito, é sem razão que este Estado-Membro sustenta, por outro lado, que é impossível respeitar esta proibição, baseando-se na premissa errada, salientada no n.º 505 do presente acórdão, segundo a qual a referida disposição impõe aos condutores que gozem o seu período de repouso semanal regular ou compensatório num alojamento adjacente a uma zona de estacionamento.

540 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, não vai manifestamente além do necessário para realizar o objetivo prosseguido por esta proibição.

541 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o quarto fundamento invocado pela República da Bulgária, a primeira parte do primeiro fundamento invocado pela Roménia e o fundamento único invocado pela Hungria.

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

1) Argumentação das partes

542 A República da Bulgária, na segunda parte do seu quinto fundamento, e a Roménia, na primeira parte do seu terceiro fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não respeita as exigências decorrentes do princípio da não discriminação previsto no artigo 18.º TFUE. A República da Bulgária invoca igualmente a violação dos artigos 20.º e 21.º da Carta, do princípio da igualdade dos Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, e, «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário», do artigo 95.º, n.º 1, TFUE.

543 Segundo estes dois Estados-Membros, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo viola os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação em detrimento tanto das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União como dos condutores empregados por estas empresas. Com efeito, é claramente mais fácil para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no centro da União e para os seus condutores respeitar esta proibição do que para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União e para os seus condutores. Além disso, dentro de um mesmo Estado-Membro, a proibição em causa cria uma discriminação entre os condutores locais e os condutores de outros Estados-Membros. Os condutores nacionais que asseguram operações de transporte no seu próprio Estado-Membro não são afetados pela falta de alojamentos apropriados e de zonas de estacionamento protegidas e seguras, porque podem ficar alojados no seu domicílio e estacionar os seus veículos pesados no centro operacional do empregador. Não é esse o caso dos condutores empregados pelas empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, que efetuam operações de transporte internacional e que, devido a falta de alojamentos apropriados e de zonas de estacionamento protegidas e seguras, são forçados a não respeitar a referida proibição, aumentando as despesas das empresas de transporte, que são maioritariamente PME.

544 [Conforme retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] A este respeito, a Roménia acrescenta que o facto de os Estados-Membros desenvolverem de forma diferente as infraestruturas de estacionamento e de alojamento e de serem também diferentes consoante se situem na periferia da União ou próximo do centro dos transportes rodoviários da União, torna a intervenção do legislador da União ainda mais desproporcionada. Dado que a rede das zonas de estacionamento é subdesenvolvida nos Estados-Membros de trânsito, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 afeta principalmente as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União.

545 A Roménia considera, além disso, que a avaliação dos efeitos no mercado dos transportes das disposições do Regulamento 2020/1054 não pode ser efetuada sem ter em conta o Regulamento 2020/1055 e a Diretiva 2020/1057, que fazem igualmente parte do «Pacote Mobilidade». Uma apreciação global deste pacote de medidas evidencia, assim, o carácter discriminatório da regulamentação adotada pelo legislador da União em detrimento das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, no que se refere à possibilidade concreta de prestar serviços de transporte na União. Com efeito, dado que as medidas impugnadas do «Pacote Mobilidade» impõem custos significativos e fixam obrigações onerosas, que afetam, em especial, as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, estas veem a sua competitividade de facto reduzida a nada. A proteção social dos condutores não pode ser garantida na falta de medidas adequadas para apoiar o exercício da livre prestação de serviços pelas empresas de transporte.

546 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos e argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

547 A título preliminar, há que julgar inadmissível, pelos mesmos motivos que os constantes no n.º 307 do presente acórdão, a alegação da República da Bulgária relativa à violação do artigo 95.º, n.º 1, TFUE, uma vez que este Estado-Membro se limita a evocar esta violação «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário», sem apresentar argumentação específica a este respeito.

548 Feito este esclarecimento, no que respeita ao mérito dos presentes fundamentos e argumentos, é facto assente que, no caso em apreço, a regra estabelecida no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, uma vez que impõe às empresas de transporte que assegurem, a expensas suas, que os seus condutores gozam os seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório não no veículo mas num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas, se aplica indistintamente a todos os empregadores em causa, independentemente do Estado-Membro em que estejam estabelecidos, a todos os condutores em causa, independentemente da sua nacionalidade e do Estado-Membro da sua residência, e a todos os Estados-Membros, pelo que não comporta uma discriminação direta proibida pelo direito da União.

549 Por conseguinte, há que examinar, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 308 a 310 do presente acórdão, se, com o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União aplicou de forma injustificada uma regra idêntica a situações diferentes, à luz, nomeadamente, do objetivo prosseguido por esta disposição, o que seria, por esse facto, constitutivo de uma discriminação indireta proibida pelo direito da União, uma vez que, como alegam, em substância, os Estados-Membros recorrentes, seria, pela sua própria natureza,

suscetível de afetar mais as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros situados, segundo eles, na «periferia da União», os condutores empregados por estas empresas e este grupo de Estados-Membros.

550 A este respeito, o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 visa, conforme salientado no n.º 478 do presente acórdão, melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária dos condutores na União, assegurando que estes dispõem de um alojamento de qualidade para gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório, com o objetivo de proteger, em especial, como decorre dos considerandos 8 e 13 deste regulamento, os condutores que efetuam operações de transporte internacional de longas distâncias e que passam longos períodos fora do seu local de residência.

551 Ora, não se pode deixar de observar que todos os condutores empregados na União se encontram numa situação comparável no que respeita ao seu direito ao gozo do período de repouso semanal regular ou compensatório num alojamento de qualidade. Com efeito, todos estes condutores devem poder, independentemente da sua nacionalidade e do Estado-Membro em que esteja estabelecido o seu empregador, gozar este período de repouso num alojamento suscetível de lhes assegurar boas condições de trabalho e garantir a segurança rodoviária.

552 Em primeiro lugar, no que diz respeito à existência, alegada pela República da Bulgária e pela Roménia, de uma pretensa discriminação entre os condutores que efetuam transportes internacionais empregados em determinados Estados-Membros e os condutores que efetuam transportes nacionais empregados num Estado-Membro situado no «centro da União», não se pode excluir, na verdade, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 seja suscetível de afetar mais os condutores que efetuam operações de transporte internacional com destino a Estados-Membros geograficamente distantes do Estado-Membro em que o seu empregador está estabelecido, uma vez que estes condutores podem ter mais dificuldades do que os condutores locais ou nacionais em gozar o seu período de repouso semanal regular ou compensatório no seu local de residência, estando assim mais expostos à atual insuficiência de infraestruturas apropriadas de alojamento e de estacionamento.

553 No entanto, essa diferença de repercussão para os condutores que efetuam transportes internacionais resulta da natureza diferente das operações de transporte realizadas por estes condutores, a qual está igualmente refletida nas disposições do artigo 91.º, n.º 1, alíneas a) e b), TFUE. Com efeito, as operações de transporte internacional são, mais do que as operações de transporte nacional, suscetíveis de ser efetuadas em distâncias afastadas do local de residência dos condutores e do local em que o seu empregador está estabelecido.

554 A este respeito, como o advogado-geral salientou no n.º 433 das suas conclusões, permitir, em conformidade com a tese desenvolvida pela República da Bulgária e pela Roménia, que os condutores que efetuam transportes internacionais gozem os seus períodos de repouso semanal regular ou compensatório no veículo, que não é um lugar adequado para passar longos períodos de repouso, implicaria um grau ainda mais elevado de discriminação em relação aos condutores nacionais, que podem, por sua vez, gozar mais facilmente esse período de repouso no seu local de residência.

555 Em segundo lugar, no que se refere à existência, invocada pela República da Bulgária e pela Roménia, de uma alegada discriminação entre, por um lado, as empresas transportadoras estabelecidas nos Estados-Membros situados na «periferia da União» que efetuam operações de transporte internacional, bem como os condutores que empregam, e, por outro, as empresas de

transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no «centro da União» que efetuam essas operações, bem como os condutores que empregam, é verdade que, como resulta do n.º 552 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 pode afetar mais as empresas de transporte, independentemente do Estado-Membro em que estão estabelecidas, que optaram por um modelo de exploração económica que consiste em prestar o essencial, se não a totalidade, dos seus serviços a destinatários estabelecidos em Estados-Membros distantes do primeiro Estado-Membro e cujos condutores efetuam assim as suas operações de transporte longe do seu local de residência.

556 No entanto, como já referido no n.º 321 do presente acórdão, tendo em conta as evoluções importantes que afetaram o mercado interno, o legislador da União pode validamente adaptar um ato legislativo para reequilibrar os interesses em presença no intuito de aumentar a proteção social dos condutores, através da alteração das condições de exercício da livre prestação de serviços dos seus empregadores, e de garantir uma concorrência equitativa.

557 Conforme salientado no n.º 322 do presente acórdão, uma disposição do direito da União não pode, portanto, ser considerada, em si mesma, contrária aos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo simples facto de ter consequências diferentes para certos agentes económicos, quando esta situação resulta das diferentes condições de exploração em que estes se encontram, nomeadamente, em razão da sua situação geográfica, e não de uma desigualdade de direito inerente à disposição impugnada.

558 No caso em apreço, o legislador da União procurou precisamente assegurar, como já indicado no n.º 282 do presente acórdão, um novo equilíbrio entre, por um lado, o interesse dos condutores em beneficiarem de melhores condições de trabalho e, por outro, o interesse dos empregadores em exercerem as suas atividades de transporte em condições comerciais equitativas, de modo que o setor dos transportes rodoviários seja seguro, eficiente e socialmente responsável.

559 Neste contexto, a proibição estabelecida no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, longe de criar condições de concorrência não equitativas para as empresas de transporte, visa, pelo contrário, como decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 17, 18 e 23), sanar as desigualdades de tratamento que podiam anteriormente resultar, em razão das diferentes interpretações e aplicações do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006 adotadas pelas autoridades nacionais competentes, da aplicação de regimes nacionais de sanções díspares nos Estados-Membros. Com efeito, foi para assegurar, através de uma regra de harmonização mais clara, uma aplicação uniforme da proibição de gozar o período de repouso semanal regular ou compensatório no veículo que o legislador da União procedeu à codificação da interpretação deste artigo 8.º, n.º 8, adotada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Vaditrans.

560 Como o Conselho sublinhou com razão, são precisamente os condutores cujos empregadores prestam o essencial dos seus serviços de transporte a destinatários estabelecidos em Estados-Membros distantes do Estado-Membro em que estão estabelecidos, e que efetuam, portanto, as suas operações de transporte longe do seu local de residência, que mais necessitam da proteção resultante da regra de harmonização prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, o que permite, em todo o caso, determinar o caráter objetivo e adequado dos critérios nos quais o legislador da União baseou a sua escolha para realizar o objetivo de melhoria das condições de trabalho que esta disposição prossegue.

561 De resto, conforme referido no n.º 533 do presente acórdão, sempre com vista a assegurar um equilíbrio adequado entre os diferentes interesses em presença, visando simultaneamente realizar o objetivo de proteção social prosseguido, o legislador da União alterou, com o artigo 1.º, ponto 6, alínea a), do Regulamento 2020/1054, o artigo 8.º, n.º 6, do Regulamento n.º 561/2006, para permitir, a título derrogatório, e no respeito de certas condições, a um condutor que efetue um transporte internacional de mercadorias gozar, fora do Estado-Membro onde se encontra estabelecido o seu empregador, dois períodos de repouso semanal reduzidos, que podem ser passados no veículo.

562 Por outro lado, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 visa precisamente atenuar a dificuldade evocada no n.º 552 do presente acórdão, impondo aos empregadores que organizem o trabalho dos condutores de modo que estes possam, se assim o desejarem, regressar, a cada três ou quatro semanas, consoante o caso, ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência.

563 Em terceiro lugar, no que respeita à existência, evocada pela República da Bulgária, de uma pretensa discriminação entre os Estados-Membros contrária ao princípio da sua igualdade perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, as críticas deste Estado-Membro devem ser rejeitadas. Com efeito, mesmo admitindo que certos Estados-Membros sejam indiretamente afetados mais do que outros pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, não obstante o seu caráter indistintamente aplicável, um ato da União que tenha por objeto harmonizar as normas dos Estados-Membros, desde que se aplique de forma igual a todos eles, não pode, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 332 do presente acórdão, ser considerado discriminatório, uma vez que esse ato de harmonização cria inevitavelmente efeitos divergentes consoante o estado anterior das diferentes legislações e práticas nacionais.

564 Nestas circunstâncias, não se pode considerar que o legislador da União excedeu, em violação da jurisprudência recordada nos n.ºs 313 e 314 do presente acórdão, os limites da ampla margem de apreciação que lhe cabe, ao adotar o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas pelo Tratado FUE para melhorar as condições de trabalho e a segurança rodoviária de todos os condutores na União no seu conjunto.

565 Por último, dado que a Roménia, com os seus argumentos relativos à violação do princípio da igualdade de tratamento, pretende denunciar a repercussão desproporcionada do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 sobre as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na «periferia da União», a sua argumentação enquadra-se, o que este próprio Estado-Membro sublinha, na violação do princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, deve ser rejeitada pelos mesmos motivos expostos nos n.ºs 481 a 540 do presente acórdão.

566 Estas considerações não são suscetíveis de ser postas em causa, como já decorre do n.º 333 do presente acórdão, pela alegação da Roménia relativa ao efeito discriminatório global resultante do conjunto das disposições do «Pacote Mobilidade», objeto dos recursos interpostos por este Estado-Membro nos processos C-546/20 a 548/20. Com efeito, a Roménia não demonstrou, no processo C-546/20, a existência de uma discriminação decorrente do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054. Quanto ao restante, as críticas desse Estado-Membro relativas ao Regulamento 2020/1055 e à Diretiva 2020/1057 devem ser examinadas no âmbito dos fundamentos e argumentos invocados nos seus recursos nos processos C-547/20 e C-548/20 em apoio dos seus pedidos de anulação total ou parcial destes atos da União.

567 Por conseguinte, a segunda parte do quinto fundamento invocado pela República da Bulgária deve ser julgada, parcialmente, inadmissível e, parcialmente, improcedente, e a primeira parte do terceiro fundamento invocado pela Roménia deve ser julgada improcedente.

c) Quanto à violação das disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços

1) Argumentação das partes

568 A Roménia alega, na primeira parte do seu primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 viola igualmente as disposições do direito da União em matéria de livre prestação de serviços de transporte no mercado interno. Com efeito, a aplicação da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo constitui uma restrição desta liberdade, na aceção do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, uma vez que os itinerários de transporte são, por um período indeterminado, limitados aos trajetos que podem ser efetuados num prazo que não obrigue o condutor a gozar um período de repouso semanal ou são determinados em função da existência de zonas de estacionamento seguras e protegidas. Devido a esta limitação, a medida leva, segundo a Roménia, à fragmentação do mercado interno, tendo como consequência um recuo na realização do objetivo de desenvolvimento sustentável deste mercado, tal como previsto no artigo 3.º TUE, que é também um dos objetivos definidos pela Comissão na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 39).

569 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

570 Importa recordar que, como resulta dos n.ºs 352 a 358 do presente acórdão, a livre prestação de serviços de transporte está abrangida, em conformidade com o artigo 58.º, n.º 1, TFUE, não pelo regime geral instituído no artigo 56.º TFUE, mas por um regime específico, no âmbito do qual as empresas de transporte dispõem de um direito à livre prestação de serviços exclusivamente desde que este direito lhes tenha sido concedido através de medidas de direito derivado adotadas pelo legislador da União, à semelhança do Regulamento 2020/1054, com fundamento nas disposições do Tratado FUE relativas à política comum dos transportes, em especial no artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

571 Uma vez que o artigo 58.º, n.º 1, TFUE tem, assim, por único objeto excluir a livre prestação de serviços de transporte das disposições gerais do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços com o objetivo de a submeter às disposições específicas constantes do título VI da parte III deste Tratado, o legislador da União não podia, contrariamente ao que alega a Roménia, violar este artigo 58.º, n.º 1, pelo simples facto de ter adotado, em conformidade com esta disposição, regras comuns aplicáveis ao setor dos transportes, com fundamento nestas disposições específicas.

572 Em todo o caso, na parte em que a Roménia critica o legislador da União por ter, com o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, provocado um retrocesso no processo de liberalização realizado pelo Regulamento n.º 561/2006, a sua argumentação é desprovida de fundamento. Com efeito, como salientado, nomeadamente, no n.º 493 do presente acórdão, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo não resulta da entrada em

vigor desta disposição, mas do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor deste artigo 1.º, ponto 6, alínea c), conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Vaditrans.

573 Além disso, importa sublinhar que, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 266 do presente acórdão, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União tem o direito de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no preâmbulo, no artigo 9.º e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, nomeadamente, a melhoria das condições de trabalho e a garantia de uma proteção social adequada. Com efeito, nessa situação, o legislador da União só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção destes interesses gerais e objetivos transversais se puder adaptar a legislação pertinente da União a tais alterações ou evoluções.

574 Daqui resulta que, contrariamente ao que sugere a Roménia, o simples facto de certas empresas de transporte poderem ser levadas a ter de adaptar alguns dos seus itinerários de transporte para melhorar as condições de trabalho e a proteção social dos condutores em conformidade com o objetivo prosseguido pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 não pode, de modo algum, ser considerado um retrocesso no estabelecimento de uma política comum dos transportes, constitutivo de uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

575 Por conseguinte, há que julgar improcedentes os argumentos relativos à violação das disposições do Tratado FUE em matéria de livre prestação de serviços invocados pela Roménia na primeira parte do seu primeiro fundamento.

d) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE

1) Argumentação das partes

576 A Roménia alega ainda, na primeira parte do seu primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 prejudica gravemente os interesses das empresas de transporte e dos condutores, em violação das exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE.

577 Por um lado, no que diz respeito às empresas de transporte, que são geralmente PME, os custos que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 acarreta para estas últimas excedem amplamente os custos relacionados com a disponibilização de um alojamento para os condutores. Com efeito, estes custos abrangem igualmente as alterações de itinerários em função da disponibilidade dos alojamentos e das zonas de estacionamento apropriados, a subida dos prémios de seguro devido ao aumento dos riscos ligados à segurança das mercadorias transportadas e a necessidade de os condutores percorrerem distâncias adicionais para encontrar uma zona de estacionamento apropriada e chegar, em seguida, ao alojamento, que se pode situar a uma distância considerável, atendendo à situação descrita no estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento. Além disso, as empresas de transporte sofrem uma diminuição das suas receitas, porque o défice de infraestruturas tem repercussões na possibilidade concreta de planear trajetos mais longos e de efetuar transportes em certos itinerários com toda a segurança.

578 Por outro lado, no que respeita aos condutores, as repercussões sofridas pelas empresas de transporte devido à proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, conforme prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, conduzem à perda de postos de trabalho e à necessidade de migrar para os Estados-Membros situados no centro da União. Acresce que, devido à falta de infraestruturas, esta disposição tem por efeito aumentar a fadiga e o *stress* dos condutores.

579 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

580 Em primeiro lugar, no que se refere à argumentação da Roménia segundo a qual o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 é suscetível de conduzir à perda de postos de trabalho e à migração dos condutores para os Estados-Membros situados no «centro da União», em violação das exigências previstas no artigo 91.º, n.º 2, TFUE, que impõe ao legislador da União, aquando da adoção das medidas em matéria de política comum dos transportes, que tenha em conta os casos em que a aplicação seja suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração de equipamentos de transporte, há que declarar esta argumentação especulativa, na falta de qualquer elemento concreto suscetível de comprovar o seu mérito.

581 Nestas circunstâncias, essa argumentação não pode, especialmente, pôr em causa as conclusões efetuadas pela Comissão na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 61), segundo as quais as medidas relativas ao tempo de trabalho e às modalidades de repouso semanal devem ter um impacto positivo na atratividade da profissão de condutor e, portanto, na oferta do mercado do trabalho.

582 Em todo o caso, como já resulta dos n.ºs 404 e 405 e dos n.ºs 573 e 574 do presente acórdão, o simples facto de certas empresas de transporte poderem ter de suportar custos mais elevados, devido ao aumento da proteção social garantida aos condutores pelo artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054, não pode, de modo algum, ser considerado uma violação das exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

583 Em segundo lugar, no que respeita à argumentação da Roménia de que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 implica, para as empresas de transporte, custos adicionais significativos em violação das exigências previstas no artigo 94.º TFUE, basta salientar que esta última disposição, que impõe ao legislador da União que tenha em consideração a situação económica dos transportadores quando adota uma medida «relativa aos preços e condições de transporte», é irrelevante no caso em apreço, uma vez que este artigo 1.º, ponto 6, alínea c), regula não os preços ou as condições de transporte das mercadorias ou dos viajantes, mas determina as condições do gozo, pelos condutores, do seu período de repouso semanal regular ou compensatório.

584 De qualquer modo, como já foi sublinhado no n.º 536 do presente acórdão, esta disposição não pode ser a causa de custos adicionais para as empresas de transporte, uma vez que se limita a codificar o direito existente que decorre, como resulta dos n.ºs 30, 31 e 48 do Acórdão Vaditrans, do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054.

585 Por conseguinte, há que julgar improcedentes os argumentos relativos à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE, invocados pela Roménia na primeira parte do seu primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade.

586 Atendendo a tudo o que precede, há que negar provimento aos recursos interpostos pela República da Bulgária (processo C-543/20), pela República da Roménia (processo C-546/20) e pela Hungria (processo C-551/20) na parte em que se destinam a obter a anulação do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054.

4. Quanto ao artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054

587 Em apoio do pedido no seu recurso (processo C-551/20) de anulação do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, a Hungria invoca três fundamentos relativos, o primeiro, à violação do princípio da proporcionalidade, o segundo, à violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e, o terceiro, à violação do artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE.

a) Observações preliminares

588 Para a análise destes fundamentos, há que recordar que, por força do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 165/2014, lido em conjugação com o artigo 6.º, terceiro parágrafo, do Regulamento de Execução 2016/799, os veículos matriculados pela primeira vez que operavam num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de registo deviam ser equipados com um tacógrafo inteligente, regulado pelos artigos 8.º a 11.º do Regulamento n.º 165/2014, no prazo de quinze anos após a data de entrada em vigor, em 15 de junho de 2019, das regras relativas a estes tacógrafos de primeira geração, fixadas no anexo IC deste regulamento de execução. Daqui resulta que a data-limite fixada para a instalação dos referidos tacógrafos era 15 de junho de 2034.

589 [Conforme retificado por Despacho de 12 de março de 2025] Com o ponto 2 e o ponto 8, alínea a), do artigo 2.º do Regulamento 2020/1054, que alteram, respetivamente, o artigo 3.º, n.º 4, e o artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 165/2014, o legislador da União instituiu um sistema gradual de introdução dos tacógrafos V2 durante um período transitório. Assim, por um lado, o início deste período transitório depende da data de entrada em vigor das especificações relativas a estes últimos, fixadas pela Comissão no Regulamento de Execução 2021/1228, que entrou em vigor em 19 de agosto de 2021. Por outro lado, a duração do referido período transitório depende do tipo de tacógrafo de que já está equipado o veículo.

590 [Conforme retificado por Despacho de 12 de março de 2025] A este respeito, enquanto os veículos equipados com um tacógrafo analógico ou digital devem estar equipados com um tacógrafo V2 o mais tardar três anos após o final do ano da data de entrada em vigor dessas especificações, ou seja, até 31 de dezembro de 2024, os veículos equipados com um tacógrafo de primeira geração devem estar equipados com um tacógrafo V2 o mais tardar quatro anos após a data de entrada em vigor das referidas especificações, ou seja, até 19 de agosto de 2025.

591 Daqui resulta que o legislador da União antecipou a data-limite para a instalação dos tacógrafos V2, consoante o caso, em nove anos e meio ou nove anos.

592 É à luz destas considerações preliminares que importa examinar os fundamentos invocados pela Hungria.

b) Quanto à existência de um erro manifesto de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade

1) Argumentação das partes

593 No seu primeiro fundamento, a Hungria alega que, ao adotar o artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, o legislador da União violou o princípio da proporcionalidade e cometeu um erro manifesto de apreciação ao não avaliar as consequências económicas da considerável antecipação do prazo de instalação dos tacógrafos V2.

594 Uma vez que esta disposição não consta da proposta de regulamento «tempo de trabalho», não foi realizada nenhuma avaliação de impacto sobre este ponto. A alteração do prazo de instalação dos tacógrafos V2 foi introduzida no texto final do Regulamento 2020/1054 na sequência do acordo celebrado entre o Parlamento e o Conselho, sem que também não fosse realizada por estas instituições uma avaliação de impacto. Ora, só é possível prescindir de uma avaliação de impacto quando o legislador da União disponha de elementos suficientes que lhe permitam apreciar a proporcionalidade da medida adotada. No entanto, a Hungria não tem conhecimento da existência de tais elementos de informação nem de uma análise efetuada por este legislador. Ainda que os custos da conformidade com esta nova tecnologia tenha sido realizada em dois estudos em fevereiro e março de 2018, estes não abordam expressamente a questão do seu caráter proporcionado, embora o segundo estudo tenha referido a possibilidade de uma desproporção.

595 Daqui resulta também que o legislador da União violou o Acordo Interinstitucional. Com efeito, uma vez que o artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054 constitui uma «alteração substancial» da proposta da Comissão, na aceção do ponto 15 deste acordo, justificava-se efetuar uma avaliação de impacto complementar ou encarregar a Comissão da sua realização, em conformidade com o ponto 16 do referido acordo. A este respeito, a Hungria sublinha que, quando as instituições da União instituem regras das quais resulta uma autolimitação do seu poder de apreciação, cabe-lhes cumprir as regras indicativas que impuseram a si próprias.

596 O Parlamento e o Conselho consideram que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

597 No presente fundamento, a Hungria critica, em substância, o legislador da União por não ter analisado a proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, ao ter antecipado a data-limite para a instalação dos tacógrafos V2 sem ter efetuado previamente uma avaliação de impacto e sem dispor de elementos que permitissem apreciar a proporcionalidade desta medida.

598 A este respeito, importa salientar que, como decorre do considerando 27 deste regulamento, o legislador da União considerou que a relação custo-eficácia do controlo do cumprimento das regras sociais, o rápido desenvolvimento das novas tecnologias, a digitalização em toda a economia da União e a necessidade de condições de concorrência equitativas no setor do transporte rodoviário internacional tornavam necessário encurtar o período de transição para a instalação de tacógrafos inteligentes nos veículos matriculados, uma vez estes tacógrafos inteligentes contribuiriam para a simplificação dos controlos, facilitando assim o trabalho das autoridades nacionais.

599 Ora, é pacífico que tal antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos inteligentes, que foi sugerida, no âmbito do processo legislativo, pelo CESE e pelo CdR, não foi abordada na Avaliação de Impacto — Vertente Social e, portanto, não foi contemplada pela Comissão na sua proposta de regulamento «tempo de trabalho». Em especial, a Avaliação *ex post* da legislação social, mencionada no considerando 4 do Regulamento 2020/1054, com base na qual foi realizada esta avaliação de impacto, não incidiu sobre o Regulamento n.º 165/2014.

600 No entanto, decorre da jurisprudência recordada nos n.os 220 a 226 do presente acórdão que, para efeitos da apreciação da proporcionalidade das medidas que adota, o legislador da União pode ter em conta não só a avaliação de impacto mas também qualquer outra fonte de informação.

601 Nestas circunstâncias, importa examinar se, no caso em apreço, o Parlamento e o Conselho, no momento da adoção do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, dispunham, a partir de fontes de informação diferentes da Avaliação de Impacto — Vertente Social, de elementos suficientes para apreciar a proporcionalidade da antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos V2.

602 A este respeito, resulta dos elementos fornecidos ao Tribunal de Justiça que o Parlamento publicou, em fevereiro de 2018, o relatório final de um estudo [EPRS, «*Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*» («Adaptação dos tacógrafos inteligentes até 2020: Custos e benefícios»), 2 de fevereiro de 2018], que tinha por objeto a avaliação dos custos e dos benefícios da instalação, a curto prazo, de um tacógrafo inteligente para os veículos pesados no transporte internacional. É pacífico que este estudo continha, nomeadamente, uma análise custo-benefício detalhada que concluía que os benefícios a longo prazo de uma adaptação dos tacógrafos inteligentes, que só poderia ser efetuada num prazo posterior a 2020, compensavam os diferentes custos incorridos a curto prazo pelos principais operadores económicos ativos no mercado dos transportes.

603 Além disso, também não é contestado que a Comissão publicou igualmente, em março de 2018, o relatório final de outro estudo [Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes, «*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*» («Estudo sobre as medidas destinadas a promover a introdução do tacógrafo inteligente»), relatório final, março de 2018], sobre as medidas que favorecem a implementação do tacógrafo inteligente. É pacífico que o objetivo prosseguido por este estudo era examinar diferentes opções estratégicas para acelerar a implementação dos tacógrafos inteligentes no período compreendido entre 2023 e 2027, avaliando as repercussões económicas e sociais, bem como as repercussões na segurança rodoviária e no mercado interno, da adoção de opções políticas que exigem a conformidade dos veículos matriculados antes de junho de 2019, com vista a determinar a opção mais adequada. O referido estudo incluía igualmente uma análise custo-benefício detalhada dessas repercussões nas empresas de transporte e nas autoridades nacionais.

604 Decorre claramente do conteúdo dos dois estudos que estes incluíam os dados de base relativos aos custos ligados à antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos V2, o que, aliás, a Hungria admitiu explicitamente na sua réplica.

605 Daqui resulta que o legislador da União, quando adotou posteriormente o Regulamento 2020/1054 que prevê esta medida, dispunha de elementos suficientes que lhe permitiam avaliar a repercussão da referida medida na situação dos transportadores internacionais e justificar, assim, a sua opção de antecipar a data-limite no âmbito do exercício da ampla margem de apreciação de que dispõe.

606 Estas considerações não são postas em causa pelo facto, alegado pela Hungria, de estes dois estudos não terem analisado especificamente a questão de saber se uma medida como a antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos V2 era conforme com o princípio da proporcionalidade.

607 Com efeito, os referidos estudos continham os elementos objetivos pertinentes relativos ao custo da antecipação da data-limite, elementos que permitiam ao legislador da União apreciar as consequências económicas desta antecipação para os operadores em causa, sendo de precisar que incumbia a este exclusivamente a tarefa, como decorre da jurisprudência recordada nos n.os 222 e 223 do presente acórdão e do ponto 12 do Acordo Interinstitucional, de ponderar, no exercício da ampla margem de apreciação de que dispõe a este respeito, os diferentes interesses em presença.

608 Além disso, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 220 do presente acórdão, a forma como são repertoriados os dados de base tidos em conta para a adoção de uma medida é irrelevante. Não se pode, portanto, exigir que esses dados de base sejam apresentados no âmbito de uma avaliação da proporcionalidade.

609 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento invocado pela Hungria.

c) Quanto à violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima

1) Argumentação das partes

610 No seu segundo fundamento, a Hungria sustenta que a antecipação do prazo para a instalação dos tacógrafos V2 constitui uma violação das expectativas legítimas dos operadores económicos e, portanto, dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Com efeito, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 165/2014, os operadores económicos podiam legitimamente pensar que dispunham de um prazo de quinze anos, a contar da adoção das regras de aplicação desta disposição, para cumprir as suas obrigações relativas à instalação de tacógrafos inteligentes. Assim, os operadores não confiaram simplesmente na manutenção de uma situação existente. Com efeito, o legislador da União, no exercício do seu poder de apreciação, fixou, ele próprio, um prazo no qual estes operadores podiam basear as suas decisões económicas. Na Hungria, devido aos prazos antecipados, a obrigação de instalar tacógrafos V2 abrange 60 % da frota, com um custo unitário avaliado em 2 000 euros.

611 Uma vez que o legislador adotou o Regulamento 2020/1054 em 15 de julho de 2020, foi a partir desse momento que a nova data da obrigação de conformidade pôde ser conhecida com certeza. Por conseguinte, só esta data pode marcar o início do período de que dispõem os operadores económicos para se adaptarem, e não a data da publicação dos estudos que analisaram essa questão pela primeira vez. Os operadores económicos, mesmo conhecendo estes estudos, não podiam ter sabido com certeza qual seria a solução adotada.

612 Embora seja verdade que os veículos utilizados no transporte internacional são renovados a cada três ou cinco anos, o próprio estudo de março de 2018, mencionado no n.º 603 do presente acórdão, indica que os veículos substituídos encontram novos proprietários no mercado dos veículos usados. Não está excluído que uma empresa de transporte internacional adquira um

veículo usado ou não substitua os seus veículos ao ritmo acima referido. É possível que grande número de PME que operam no mercado do transporte internacional disponha, efetivamente, de recursos financeiros bastante limitados.

613 Nenhuma das razões imperiosas de interesse geral invocadas no considerando 27 do Regulamento 2020/1054 justificam a alteração dos prazos de introdução dos tacógrafos V2. Primeiro, no que respeita à relação custo-eficácia do controlo do cumprimento das regras sociais, esta não foi realmente analisada durante o processo legislativo. Segundo, o rápido desenvolvimento das novas tecnologias e a digitalização em toda a economia não constituem razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar uma afetação da confiança legítima dos operadores económicos. Além disso, os tacógrafos V2 ainda não foram desenvolvidos e desconhece-se a data da sua introdução no mercado. Terceiro, no que se refere à necessidade de condições de concorrência equitativas entre as empresas de transporte, dificilmente se compreende por que razão as empresas que efetuam transportes internacionais estabelecidas em países terceiros não estão sujeitas a esta obrigação. Com efeito, o Acordo Europeu relativo ao Trabalho das Tripulações dos Veículos que efetuam Transportes Internacionais Rodoviários (a seguir «AETR») impõe a instalação de um tacógrafo digital.

614 O Parlamento e o Conselho consideram que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

615 Como recordado no n.º 162 do presente acórdão, o princípio da segurança jurídica não implica a obrigação de manter a ordem jurídica inalterada no tempo, pelo que o legislador da União permanece livre, no âmbito da sua margem de apreciação, de alterar a situação legislativa existente.

616 No que respeita ao princípio da proteção da confiança legítima, importa recordar que o direito de invocar este princípio cabe, enquanto corolário do princípio da segurança jurídica, a qualquer particular que se encontre numa situação na qual a Administração da União fez nascer na sua esfera jurídica expectativas fundadas. Constituem garantias suscetíveis de fazer surgir tais expectativas, qualquer que seja a forma como são comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concordantes que emanam de fontes autorizadas e fiáveis. Em contrapartida, ninguém pode invocar uma violação deste princípio na falta de garantias precisas fornecidas pela Administração. Do mesmo modo, quando um operador económico prudente e avisado estiver em condições de prever a adoção de uma medida da União suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o benefício de tal princípio quando essa medida for adotada (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 153 e jurisprudência referida).

617 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que um operador económico não pode ter confiança legítima na total não alteração de uma situação existente pelo legislador da União, mas apenas pôr em causa as modalidades de aplicação de tal alteração (v., neste sentido, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 47 e jurisprudência referida).

618 Além disso, segundo jurisprudência constante, o âmbito de aplicação do princípio da proteção da confiança legítima não pode ser alargado ao ponto de impedir, de modo geral, que uma nova regulamentação se aplique aos efeitos futuros de situações constituídas na vigência de uma regulamentação anterior [Acórdão de 8 de setembro de 2022, Ministerstvo životního prostředí

(Papagaios-arara-jacinto), C-659/20, EU:C:2022:642, n.º 69 e jurisprudência referida], sobretudo em domínios cujo objeto contém necessidades de adaptação constante em função das variações da situação económica (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, n.º 29 e jurisprudência referida).

619 Atendendo a esta jurisprudência, há que sublinhar, antes de mais, que o simples facto de o artigo 3.º, n.º 4, e o artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 165/2014, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento 2020/1054, preverem, para a instalação de tacógrafos inteligentes, uma data diferente da que veio a ser introduzida pelo artigo 2.º, ponto 2, e ponto 8, alínea a), deste último regulamento não basta para demonstrar uma afetação da segurança jurídica ou da confiança legítima e, em especial, uma violação de garantias precisas suscetíveis de fazer nascer a crença fundada de que a regulamentação da União permaneceria, quanto a este aspeto, inalterada. Isto é ainda menos o caso quanto se trata de um ato legislativo que, como no caso vertente, diz respeito à introdução de equipamentos suscetíveis de ser afetados pelo rápido desenvolvimento das novas tecnologias e que pode, portanto, exigir uma adaptação constante em função desse desenvolvimento.

620 [Conforme retificado por Despacho de 12 de março de 2025] Em seguida, o prazo de três ou quatro anos para a instalação dos tacógrafos V2, previsto pelo legislador da União no artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054, começou a correr não na data da entrada em vigor deste regulamento, em 20 de agosto de 2020, mas, em conformidade com esta disposição, respetivamente, no final do ano da data de entrada em vigor ou após a data de entrada em vigor do regulamento de execução que incumbia à Comissão adotar, por força do ponto 8, alínea a), deste artigo 2.º, relativo às especificações técnicas, a saber, tendo em conta a data de entrada em vigor, em 19 de agosto de 2021, do Regulamento de Execução 2021/1228, a partir, consoante o caso, de 31 de dezembro de 2021 ou de 19 de agosto de 2021. Portanto, as empresas de transporte em causa dispõem, na realidade, de um prazo mais longo, consoante o tipo de tacógrafo com que estão equipados os seus veículos, para instalar os tacógrafos V2 em conformidade com estas novas disposições, prazo que chega a ser, respetivamente, de quase quatro anos e meio, até 31 de dezembro de 2024, ou de cinco anos, até 19 de agosto de 2025.

621 Por outro lado, já resultava dos estudos mencionados nos n.ºs 602 e 603 do presente acórdão, que foram publicados em fevereiro e março de 2018 pelo Parlamento e pela Comissão no decurso do processo legislativo que conduziu à adoção do Regulamento 2020/1054, que o legislador da União contemplava a antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos inteligentes. Como o advogado-geral salientou no n.º 473 das suas conclusões, um operador económico prudente e avisado estava, portanto, em condições de prever a adoção dessa medida antes da adoção do referido regulamento.

622 Por último, decorre dos próprios dados fornecidos pela Hungria que o custo da instalação de um tacógrafo V2 deve ser de 2 000 euros por veículo. Não se pode deixar de observar que um investimento de um montante tão limitado em relação ao preço de aquisição do próprio veículo, que, por outro lado, apenas incide sobre a parte da frota de uma empresa de transporte consagrada ao transporte internacional, pode razoavelmente ser realizado por um operador económico diligente e prudente no prazo de quatro anos e meio ou de cinco anos resultante do artigo 2.º, ponto 2, e ponto 8, alínea a), do Regulamento 2020/1054. Isto é tanto mais assim quando, como indicado na página 41 do estudo da Comissão mencionado no n.º 603 do presente acórdão, os veículos envolvidos no transporte internacional são frequentemente substituídos após três a cinco anos, sem que importe saber, contrariamente ao que sustenta a Hungria a este respeito, se, para efeitos desta substituição, a empresa de transporte em causa recorre, eventualmente, ao mercado dos veículos

usados. Do mesmo modo, embora a Hungria sustente que não está excluído que uma empresa de transporte internacional não substitua os seus veículos a esse ritmo, importa sublinhar que esta argumentação em nada contradiz os dados mencionados no referido estudo da Comissão, que visam o comportamento geral dos operadores ativos no mercado dos serviços de transporte, o único pertinente neste contexto, e não o comportamento isolado de certos operadores específicos deste mercado.

623 Nenhum dos outros argumentos invocados pela Hungria é suscetível de pôr em causa estas considerações.

624 Em primeiro lugar, no que respeita à argumentação relativa ao facto de as razões invocadas pelo legislador da União no considerando 27 do Regulamento 2020/1054 não justificarem a antecipação da data-limite para a instalação dos tacógrafos V2, basta observar que tal circunstância, mesmo admitindo-a provada, não é, enquanto tal, suscetível de demonstrar que o legislador da União forneceu aos operadores em causa garantias precisas e incondicionais de natureza a criar a confiança legítima de que a regulamentação da União permaneceria inalterada neste ponto durante um período de quinze anos.

625 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, ainda que se admita que a União tenha previamente criado uma situação suscetível de originar uma confiança legítima, o que não é o caso neste processo, um interesse público superior pode opor-se à adoção de medidas transitórias para situações surgidas antes da entrada em vigor da nova regulamentação, mas cuja evolução ainda não terminou (Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 68 e jurisprudência referida).

626 Ora, com o artigo 2.º, ponto 2, e ponto 8, alínea a), do Regulamento 2020/1054, o legislador da União manteve um período transitório, embora tenha reduzido a sua duração, para a instalação dos tacógrafos V2, pelo que não estava obrigado a justificar com razões imperiosas de interesse geral esta medida.

627 Em todo o caso, no que diz respeito à justificação relativa à eficácia do controlo do cumprimento das regras sociais, importa sublinhar que esta constitui uma razão imperiosa de interesse geral [v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 2014, De Clercq e o., C-315/13, EU:C:2014:2408, n.ºs 66 e 67; v., por analogia em matéria fiscal, Acórdão de 12 de outubro de 2023, BA (Sucessões — Política social da habitação na União), C-670/21, EU:C:2023:763, n.º 78 e jurisprudência referida] e que, contrariamente ao que alega a Hungria, esta justificação foi abordada durante o processo legislativo, como decorre, em especial, da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 32), na qual a Comissão analisou especificamente a repercussão da introdução dos tacógrafos inteligentes na eficácia dos controlos.

628 Em segundo lugar, no que se refere à argumentação relativa à incerteza em torno da data de introdução dos tacógrafos V2 no mercado, resulta dos elementos fornecidos pelo Conselho, constantes de uma carta da Comissão que lhe foi remetida em 4 de outubro de 2018, que não foram contestados pela Hungria, que o legislador da União encetou diligências junto dos representantes do setor dos transportes antes da adoção do Regulamento 2020/1054 com vista a garantir que a última versão de tacógrafos inteligentes, neste caso, os tacógrafos V2, pudesse ser instalada nos veículos envolvidos no transporte internacional antes do final de 2024.

629 Na audiência, a Hungria alegou que, à data da mesma, os tacógrafos V2 ainda estavam em fase de ensaio, uma vez que o sistema de autenticação ainda não tinha sido homologado. No entanto, ainda que assim seja, importa recordar que a validade de um ato da União deve ser apreciada relativamente aos elementos de que o legislador da União dispunha à data da adoção da regulamentação em causa (Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e o., C-160/20, EU:C:2022:101, n.º 67 e jurisprudência referida). Daqui resulta que, no caso em apreço, a validade do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054 deve ser apreciada à luz dos elementos de que o legislador da União dispunha no momento da adoção deste regulamento. Embora um eventual atraso na disponibilidade dos tacógrafos V2 possa obrigar que a Comissão proponha ao Parlamento e ao Conselho a prorrogação do período transitório previsto nesta disposição, não pode, portanto, afetar a sua legalidade.

630 Por último, em terceiro lugar, no que respeita à argumentação relativa à repercussão do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054 nas condições de concorrência, esta confunde-se com o terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE, e deve, portanto, ser examinada nesse contexto.

631 Por conseguinte, há que julgar improcedente o segundo fundamento invocado pela Hungria.

d) Quanto à violação do artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE

1) Argumentação das partes

632 Com o seu terceiro fundamento, a Hungria sustenta que o artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054 viola a obrigação de manter a capacidade concorrencial da economia da União, conforme prevista no artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE. Embora tenha sido adotado com a base jurídica da política comum dos transportes, este regulamento pertence à política social. Ora, uma melhoria das condições de trabalho através de uma aproximação das legislações nacionais não pode ocorrer sem que, simultaneamente, seja tida em conta a necessidade de preservar a capacidade concorrencial da economia da União. No entanto, não se aplicam exigências análogas aos veículos das empresas de transporte que não estão estabelecidas num Estado-Membro. Além disso, por força do AETR, os veículos das empresas de transporte estabelecidas nos países aos quais este acordo se aplica apenas são obrigados a dispor de um tacógrafo digital, o que lhes confere, assim, uma vantagem concorrencial.

633 Apesar de o próprio legislador da União ter reconhecido a necessidade de manter a competitividade das empresas de transporte da União no considerando 34 do Regulamento 2020/1054, nenhuma disposição deste regulamento impõe à Comissão uma obrigação concreta ou um prazo preciso a este respeito, pelo que nada garante que o AETR seja alterado em conformidade ou, pelo menos, que possam ser encetadas negociações nesse sentido num futuro próximo. Ora, embora o legislador da União não esteja vinculado a uma obrigação de resultado, tem, no entanto, uma obrigação de diligência, no sentido de que deve fazer tudo o que estiver ao seu alcance para garantir que a União não fique numa situação de desvantagem concorrencial. Para cumprir esta obrigação, não basta adotar um considerando sem efeito vinculativo.

634 O Parlamento e o Conselho sustentam que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

635 Importa recordar que o artigo 151.º TFUE, que faz parte do título X da parte III do Tratado FUE, relativo à política social da União, prevê, no seu segundo parágrafo, que o legislador da União e os Estados-Membros devem desenvolver ações que tenham em conta, nomeadamente, a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União.

636 No entanto, o Regulamento 2020/1054 foi adotado pelo legislador da União com fundamento não nas disposições do Tratado FUE relativas à política social, mas no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, que faz parte do título VI da mesma parte III do Tratado FUE, relativo à política comum dos transportes, que habilita o Parlamento e o Conselho a estabelecerem, nomeadamente, por um lado, regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino a um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros e, por outro, as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro. Daqui resulta que o artigo 151.º, segundo parágrafo, TFUE não é pertinente para apreciar a legalidade das disposições do Regulamento 2020/1054.

637 De qualquer modo, o considerando 34 do Regulamento 2020/1054 enuncia que «[é] importante que as empresas de transporte estabelecidas em países terceiros estejam sujeitas a regras equivalentes às da União quando realizarem operações de transporte rodoviário no território da União» e que «[a] Comissão deverá avaliar a aplicação deste princípio a nível da União e propor soluções adequadas a negociar no contexto do [AETR]».

638 Não se pode, portanto, alegar que, aquando da adoção do Regulamento 2020/1054, o legislador da União não teve em conta a desvantagem de competitividade resultante para as empresas de transporte estabelecidas na União devido ao facto de as empresas de transporte estabelecidas em países terceiros não estarem necessariamente sujeitas a regras equivalentes às regras da União quando realizam operações de transporte rodoviário no território da União, uma vez que este legislador confiou precisamente à Comissão a tarefa de propor soluções adequadas a negociar no contexto do AETR.

639 Por conseguinte, há que julgar improcedente o terceiro fundamento invocado pela Hungria.

640 Atendendo a tudo o que precede, há que negar provimento ao recurso interposto pela Hungria (processo C-551/20) na parte em que se destina a obter a anulação do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento 2020/1054.

5. Quanto ao artigo 3.º do Regulamento 2020/1054

641 Em apoio do pedido no seu recurso (processo C-541/20) de anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, na parte em que este artigo fixa, no seu primeiro parágrafo, a data de entrada em vigor das disposições do artigo 1.º, ponto 6, alíneas c) e d), deste regulamento, no vigésimo dia seguinte à data de publicação do referido regulamento no *Jornal Oficial da União Europeia*, a República da Lituânia invoca três fundamentos, que importa examinar conjuntamente, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, o segundo, do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e, o terceiro, do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

a) Argumentação das partes

642 Em primeiro lugar, no que respeita ao princípio da proporcionalidade, a República da Lituânia sustenta que o legislador da União, ao fixar, no artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Regulamento 2020/1054, a data de entrada em vigor da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento e da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, ignorou o facto de que, na falta de um período transitório, os Estados-Membros e as empresas de transporte não se poderão adaptar a esta obrigação e a esta proibição, não tendo sido apresentado nenhum argumento que justifique a urgência dessa entrada em vigor.

643 Ao optar por um mecanismo inapropriado de aplicação do Regulamento 2020/1054, o legislador da União instituiu, assim, uma regulamentação cujo respeito é particularmente difícil de assegurar. Deste modo, violou o artigo 5.º do Protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, do qual resulta que os projetos de atos legislativos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir.

644 Primeiro, o legislador da União não teve em conta o facto de não existirem atualmente suficientes zonas de estacionamento adequadas e seguras, nas quais os condutores possam beneficiar de condições de repouso apropriadas fora da cabina do veículo. Daqui resulta que as empresas de transporte terão de correr riscos injustificados e desmedidos ao dar instruções aos condutores no sentido de deixarem o seu camião em zonas onde a segurança da carga não está garantida. Além disso, na Avaliação de Impacto — Vertente Social, a própria Comissão confirmou que a aplicação da proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo era suscetível de causar dificuldades devido à insuficiência de alojamentos e de zonas de estacionamento seguras. Também indicou que, por estas razões, as cabines ofereciam melhores condições de repouso do que as outras instalações disponíveis. É errado sustentar que o artigo 1.º, ponto 6, alínea c), do Regulamento 2020/1054 é uma simples codificação do Acórdão Vaditrans. Com efeito, a obrigação de gozar os períodos de repouso concedidos num alojamento apropriado e adequado do ponto de vista do género, com instalações de dormida e sanitárias adequadas, constitui uma nova obrigação. De qualquer modo, mesmo em caso de codificação, o legislador da União deveria ter seguido o processo legislativo ordinário, no âmbito do qual lhe cabia, nomeadamente, apreciar a proporcionalidade da medida proposta e verificar a facilidade da sua aplicação. Isto deveria ter sido tanto mais o caso porquanto não existia, antes da adoção do Regulamento 2020/1054, uma prática uniforme em razão da falta de infraestruturas de alojamento e de estacionamento suficientes.

645 Segundo, decorre do estudo de 2019 sobre os lugares de estacionamento que as zonas de estacionamento disponíveis estão concentradas em apenas alguns Estados-Membros e que existe um défice de 100 000 lugares. Além disso, nem na sua Avaliação de Impacto — Vertente Social nem nesse estudo, a Comissão examinou se hotéis e alojamentos próximos das zonas de estacionamento protegidas podiam resolver este défice. Acresce que, no referido estudo, a Comissão demonstrou que, para preparar a aplicação das novas obrigações, eram necessários vários anos e uma alargada abordagem estratégica do desenvolvimento da infraestrutura da União.

646 Terceiro, o legislador da União não teve em conta as dificuldades de aplicação do Regulamento 2020/1054 de que tinha sido, porém, informado tanto pelo CESE como pela Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e pela Comissão dos Transportes e do Turismo do Parlamento.

647 Quarto, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo suscita também outras questões jurídicas importantes, como a relativa às medidas de precaução e à cobertura do seguro, uma vez que, na maioria dos casos, o condutor deverá deixar a carga sem vigilância num lugar de estacionamento não protegido. Ora, segundo a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais lituanos, o facto de deixar a mercadoria numa zona de estacionamento não protegida constitui um ato doloso do transportador, que tem como consequência a recusa da seguradora em cobrir a eventual perda da mercadoria.

648 Quinto, o caráter injustificado do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 é igualmente demonstrado pela inexistência de um documento interpretativo em conformidade com o qual as empresas de transporte possam organizar o regresso dos condutores ao seu local de residência ou ao centro operacional do empregador. Na falta de tal documento, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento é de difícil aplicação, o que dá origem a práticas diferentes entre os Estados-Membros e entre as empresas de transporte.

649 Em segundo lugar, no que respeita ao dever de fundamentação, a República da Lituânia alega que, aquando da análise da proposta de regulamento «tempo de trabalho», o legislador da União foi informado, pela Avaliação de Impacto — Vertente Social e por outras fontes, de que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo cria problemas práticos de aplicação desta proibição e que a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, para cuja aplicação não existem regras claras, limita, sem justificação, a livre circulação dos trabalhadores.

650 Neste contexto, o legislador da União deveria ter apresentado argumentos sólidos para justificar a falta de um período transitório ou de um adiamento da entrada em vigor da regulamentação em causa. Embora os objetivos indicados na proposta de regulamento «tempo de trabalho», a saber, a melhoria das condições de trabalho dos condutores e da segurança rodoviária, bem como a criação de condições de repouso adequadas, sejam importantes, não justificam de forma alguma a entrada em vigor imediata desta regulamentação. A data de entrada em vigor de um ato legislativo, que determina o momento em que esse ato começa a ser aplicável e dá origem a obrigações correspondentes para as pessoas em causa, não pode ser equiparada a uma escolha puramente técnica.

651 Em terceiro lugar, no que respeita ao princípio da cooperação leal, a República da Lituânia sustenta, primeiro, que não só o legislador da União não justificou a necessidade de fazer entrar em vigor, sem período transitório, a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo e a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, mas também não examinou de que forma teria sido possível criar as condições adequadas, prevendo esse período transitório, para permitir aos Estados-Membros e às empresas de transporte adaptarem-se a estas novas regras. Em especial, o legislador da União não examinou se era possível adotar medidas que permitissem aos Estados-Membros adaptarem-se progressivamente às referidas novas regras e que garantissem que as empresas de transporte não seriam sancionadas devido à insuficiência de alojamentos adequados.

652 Segundo, o legislador da União não teve em conta o facto de que a aplicação apropriada da obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 não era clara e que, consequentemente, para garantir a aplicação coerente desta obrigação, era necessária a adoção de medidas complementares.

653 Terceiro, a obrigação de assistência mútua foi igualmente violada, uma vez que é manifesto que os Estados-Membros não podem objetivamente garantir infraestruturas de alojamento e de estacionamento suficientes. Ora, as instituições da União tinham, em princípio, de dialogar com os Estados-Membros e fundamentar a recusa das objeções formuladas por estes.

654 O Parlamento e o Conselho consideram, em substância, que estes fundamentos e argumentos são inoperantes. Com efeito, mesmo que o artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 fosse anulado, a mesma data de entrada em vigor continuaria a aplicar-se por força do artigo 297.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TFUE. De qualquer modo, os referidos fundamentos e argumentos são improcedentes.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

655 Sem que seja necessário decidir sobre o mérito da objeção do Parlamento e do Conselho, relativa ao caráter inoperante, pelo motivo exposto no número anterior, do pedido de anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 apresentado pela República da Lituânia, importa recordar, no que respeita à entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste regulamento, que, como já salientado nos n.ºs 481 a 494 do presente acórdão, esta disposição, que prevê a proibição do repouso semanal regular ou compensatório no veículo, procedeu, contrariamente ao que sustenta a República da Lituânia, à codificação da jurisprudência do Tribunal de Justiça estabelecida no Acórdão Vaditrans relativamente à interpretação do artigo 8.º, n.º 8, do Regulamento n.º 561/2006, na sua versão anterior à entrada em vigor deste artigo 1.º, ponto 6, alínea c).

656 Nestas circunstâncias e uma vez que a República da Lituânia não contesta, por outro lado, a validade desta última disposição, há que concluir que os fundamentos e os argumentos com base nos quais este Estado-Membro critica o legislador da União por não ter adiado a sua entrada em vigor são necessariamente desprovidos de efeito, dado que a proibição do repouso semanal regular ou compensatório o veículo que prevê já se impunha antes da entrada em vigor desta mesma disposição.

657 Por conseguinte, há que julgar inoperantes todos os fundamentos e argumentos apresentados pela República da Lituânia em apoio do seu pedido de anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, na parte em que este artigo fixa, no seu primeiro parágrafo, a data de entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea c), deste regulamento.

658 Assim, esses fundamentos e argumentos devem apenas ser examinados na parte em que são invocados em apoio do pedido de anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 no que se refere à entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento.

659 Em primeiro lugar, no que respeita ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade, a República da Lituânia limita-se a alegar que o artigo 3.º do Regulamento 2020/1054 é injustificado devido à inexistência de um documento interpretativo que permita às empresas de transporte cumprir a obrigação que lhes incumbe de organizar o regresso dos condutores ao centro operacional do seu empregador ou ao seu local de residência. Ora, basta recordar que, como decorre dos n.ºs 168 a 199 e 269 a 274 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 respeita as exigências de clareza e de precisão decorrentes do princípio da segurança jurídica, deixando às empresas de transporte uma certa flexibilidade para a sua aplicação, suscetível de atenuar as consequências negativas desta disposição para as mesmas.

660 Nestas circunstâncias, a inexistência de um documento interpretativo não pode, por si só, demonstrar que, ao fixar a entrada em vigor desta obrigação, em conformidade com o artigo 297.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TFUE, no vigésimo dia seguinte à publicação do referido regulamento no *Jornal Oficial da União Europeia*, o legislador da União violou o princípio da proporcionalidade.

661 Em segundo lugar, no que respeita ao fundamento relativo à violação do dever de fundamentação, importa recordar que o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE dispõe que os atos jurídicos das instituições da União são fundamentados. No entanto, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que tal fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que foi adotado (Acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Landesbank Baden-Württemberg e CUR, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, n.º 104 e jurisprudência referida).

662 Ora, no caso em apreço, uma vez que o legislador da União previu, no artigo 3.º, primeiro parágrafo, do Regulamento 2020/1054, que o artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento entraria em vigor no vigésimo dia seguinte à publicação do referido regulamento no *Jornal Oficial da União Europeia*, não era obrigado a fundamentar a escolha desta data de entrada em vigor porque correspondia à data supletiva prevista pelo direito primário, no artigo 297.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TFUE, para a entrada em vigor dos atos legislativos.

663 Em terceiro lugar, no que diz respeito à violação do dever de cooperação leal, é verdade que, por força do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, a União e os Estados-Membros se respeitam e se assistem mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

664 Todavia, nos domínios em que o legislador da União dispõe de uma ampla margem de apreciação, o Tribunal de Justiça verifica apenas, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.ºs 218 e 244 do presente acórdão, se este legislador pode demonstrar que adotou o ato em causa exercendo de forma efetiva o seu poder de apreciação e expor, para o efeito, de forma clara e inequívoca, os dados de base com fundamentos nos quais esse ato foi adotado e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação.

665 O dever de cooperação leal não pode ter um alcance mais alargado, no sentido de que teria por efeito obrigar, em todas as circunstâncias, o legislador da União a apresentar, a pedido de um Estado-Membro, documentos e informações alegadamente em falta ou a corrigir informações de que dispõe antes de poder adotar um ato. Com efeito, tal interpretação poderia impedir as instituições de exercerem o seu poder de apreciação e bloquear o processo legislativo. Embora seja verdade que o dever de cooperação leal contém a obrigação de assistência mútua, que implica, nomeadamente, o intercâmbio das informações pertinentes entre as instituições e os Estados-Membros no âmbito do processo legislativo, esta obrigação não pode permitir a um desses Estados-Membros, em caso de diferendo sobre o caráter suficiente, pertinente ou exato dos dados disponíveis, contestar, apenas por esse motivo, a legalidade do processo decisório (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho, C-128/17, EU:C:2019:194, n.ºs 74 e 75).

666 Nestas circunstâncias, a adoção de um ato legislativo no respeito das disposições pertinentes do Tratado FUE, apesar da oposição de vários Estados-Membros, não pode constituir uma violação do dever de cooperação leal que incumbe ao Parlamento e ao Conselho (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho, C-128/17, EU:C:2019:194, n.º 76 e jurisprudência referida).

667 Ora, no caso vertente, como o advogado-geral salientou no n.º 523 das suas conclusões, não se contesta que, em conformidade com a obrigação de assistência mútua decorrente do dever de cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a República da Lituânia teve acesso, durante o processo legislativo, a todos os documentos em que o legislador da União se baseou para adotar o Regulamento 2020/1054 e que este Estado-Membro pôde apresentar as suas observações sobre os dados contidos nesses documentos e sobre as hipóteses consideradas.

668 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos argumentos invocados pela República da Lituânia, referidos nos n.ºs 651 a 653 do presente acórdão. Com efeito, além de se sobreporem, em substância, à argumentação, rejeitada nos n.ºs 659 a 662 do presente acórdão, relativa à necessidade da introdução de um período transitório e da adoção de um documento interpretativo, o cumprimento da obrigação de assistência mútua não implica de forma alguma que o legislador da União tenha de estar de acordo com esse Estado-Membro relativamente a estas duas questões.

669 Por conseguinte, há que julgar improcedentes os três fundamentos invocados pela República da Lituânia em apoio do seu pedido de anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, na parte em que este artigo fixa, no seu primeiro parágrafo, a data de entrada em vigor do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), deste regulamento.

670 Atendendo a todas estas considerações, há que negar provimento ao recurso interposto pela República da Lituânia (processo C-541/20) na parte em que se destina à anulação do artigo 3.º do Regulamento 2020/1054, por ser, parcialmente, inoperante e, parcialmente, improcedente.

6. Conclusão relativa ao Regulamento 2020/1054

671 Resulta de todos os desenvolvimentos precedentes que há que negar provimento na íntegra, por um lado, aos recursos interpostos pela República da Lituânia (processo C-541/20) e pela Hungria (processo C-551/20), na parte em que têm por objeto o Regulamento 2020/1054, e, por outro, aos recursos interpostos pela República da Bulgária (processo C-543/20), pela Roménia (processo C-546/20) e pela República da Polónia (processo C-553/20).

B. Quanto ao Regulamento 2020/1055

672 A República da Lituânia (processo C-542/20), a República da Bulgária (processo C-545/20), a Roménia (processo C-547/20), a República de Chipre (processo C-549/20), a Hungria (processo C-551/20), a República de Malta (processo C-552/20) e a República da Polónia (processo C-554/20) pedem a anulação de várias disposições do Regulamento 2020/1055 ou, a título subsidiário, deste regulamento na sua totalidade.

673 Em primeiro lugar, os recursos interpostos pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Chipre, pela Hungria, pela República de Malta e pela República da Polónia destinam-se a obter a anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, que prevê a obrigação, para os veículos utilizados no transporte internacional, de regressar a um centro operacional situado no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa a cada oito semanas (a seguir «obrigação de regresso dos veículos»).

674 Em segundo lugar, o recurso interposto pela República da Polónia visa obter a anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea g), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, que prevê a obrigação de as empresas de transporte terem contínua e regularmente à sua disposição um número de veículos e de condutores que estão normalmente afetos a um centro operacional no seu Estado-Membro de estabelecimento, em ambos os casos, proporcionado ao volume das operações de transporte por elas efetuadas.

675 Em terceiro lugar, os recursos interpostos pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Malta e pela República da Polónia destinam-se a obter a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, que aditou um n.º 2-A ao artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009, que prevê que os transportadores de mercadorias não podem efetuar operações de cabotagem com o mesmo veículo ou, tratando-se de um conjunto de veículos acoplados, com o respetivo veículo trator desse conjunto, no mesmo Estado-Membro de acolhimento antes de expirar um prazo de quatro dias a contar do fim de um período de cabotagem realizado nesse Estado-Membro (a seguir «período de carência»).

676 Em quarto lugar, o recurso interposto pela Roménia visa obter a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea b), do Regulamento 2020/1055, que substituiu, no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009, o primeiro parágrafo por um novo parágrafo, que sujeita as empresas que pretendam efetuar operações de cabotagem à obrigação de apresentar provas dos transportes anteriores e de cada uma das operações de cabotagem realizadas.

677 Em quinto lugar, o recurso interposto pela Roménia visa obter a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea c), do Regulamento 2020/1055, que aditou um n.º 4-A ao artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009, que prevê as modalidades de apresentação dessa prova.

678 Em sexto e último lugar, o recurso interposto pela República da Polónia visa obter a anulação do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, que aditou um n.º 7 ao artigo 10.º do Regulamento n.º 1072/2009, ao abrigo do qual os Estados-Membros podem prever que o artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009 seja aplicável aos transportadores, no Estado-Membro de acolhimento, quando efetuem trajetos rodoviários iniciais ou finais, nesse Estado-Membro de acolhimento, que façam parte de operações de transporte combinado entre Estados-Membros.

1. Síntese dos fundamentos

679 Em apoio dos pedidos no seu recurso (processo C-542/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, a República da Lituânia invoca os mesmos cinco fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do artigo 3.º, n.º 3, TUE, dos artigos 11.º e 191.º TFUE e da política da União em matéria de ambiente e de combate às alterações climáticas, o segundo, à violação do artigo 26.º TFUE (primeira parte) e do princípio geral da não discriminação (segunda parte), o terceiro, à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE, o quarto, à violação do princípio da «boa legislação» e, o quinto, à violação do princípio da proporcionalidade.

680 Em apoio dos pedidos no seu recurso (processo C-545/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, a República da Bulgária invoca sete fundamentos, cinco dos quais comuns às duas disposições impugnadas, sendo o terceiro e sexto fundamentos apenas invocados em apoio do pedido de anulação da

primeira destas disposições. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE e o artigo 11.º TFUE, bem como do artigo 37.º da Carta (primeira parte) e do artigo 3.º, n.º 5, TUE, do artigo 208.º, n.º 2, e do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, bem como do Acordo de Paris (segunda parte). O segundo fundamento, que também se divide em duas partes, é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O terceiro fundamento é relativo à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, consagrados no artigo 18.º TFUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta, do princípio da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, e, «se necessário», do artigo 95.º, n.º 1, TFUE. O quarto fundamento é relativo à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE. O quinto fundamento é relativo à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE. O sexto fundamento é relativo à violação da liberdade de exercer uma atividade profissional, da liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE e dos artigos 15.º e 16.º da Carta. O sétimo fundamento é relativo à violação, a título principal, do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE, ou, a título subsidiário, do artigo 56.º TFUE (primeira parte) e dos artigos 34.º e 35.º TFUE (segunda parte).

681 Em apoio dos pedidos no seu recurso (processo C-547/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e do artigo 2.º, ponto 4, alíneas a) a c), do Regulamento 2020/1055, a Roménia invoca três fundamentos, dois dos quais comuns às disposições impugnadas, sendo o segundo fundamento apenas invocado em apoio do pedido de anulação da primeira destas disposições. O primeiro fundamento, que se divide em duas partes, é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE. O segundo fundamento é relativo à violação da liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, previsto no artigo 18.º TFUE.

682 Em apoio do pedido no seu recurso (processo C-549/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República de Chipre invoca sete fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE e o artigo 11.º TFUE, bem como do artigo 37.º da Carta (primeira parte) e do artigo 3.º, n.º 5, TUE, do artigo 208.º, n.º 2, e do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, bem como do Acordo de Paris (segunda parte). O segundo fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O terceiro fundamento é relativo à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, consagrados no artigo 18.º TFUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta, do princípio da igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, e, «na medida em que o Tribunal de Justiça considere necessário», do artigo 95.º, n.º 1, TFUE. O quarto fundamento é relativo à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE. O quinto fundamento é relativo à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE. O sexto fundamento é relativo à violação da liberdade de exercer uma atividade profissional, da liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE e dos artigos 15.º e 16.º da Carta. O sétimo fundamento é relativo à violação, a título principal, do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE, ou, a título subsidiário, do artigo 56.º TFUE (primeira parte) e dos artigos 34.º e 35.º TFUE (segunda parte).

683 Em apoio do pedido no seu recurso (processo C-551/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a Hungria invoca dois fundamentos relativos, o primeiro, a um erro manifesto de apreciação e à violação do princípio da proporcionalidade (primeira parte), bem como à violação do princípio da precaução (segunda parte) e, o segundo, à violação do princípio da não discriminação.

684 Em apoio do pedido no seu recurso (processo C-552/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República de Malta invoca dois fundamentos relativos, o primeiro, à violação das formalidades essenciais e do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com o artigo 11.º TFUE e o artigo 37.º da Carta, e, o segundo, à violação do artigo 5.º, n.º 4, TUE e do princípio da proporcionalidade. Em apoio do pedido deste recurso de anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, este Estado-Membro invoca três fundamentos relativos, o primeiro, à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, o segundo, à violação do artigo 5.º, n.º 4, TUE e do princípio da proporcionalidade e, o terceiro, à violação dos artigos 20.º e 21.º da Carta e do princípio da não discriminação.

685 Em apoio dos pedidos no seu recurso (Processo C-554/20) de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 e do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, a República da Polónia invoca os mesmos três fundamentos, respetivamente, para cada uma das disposições impugnadas, e um fundamento comum a todas estas disposições. O primeiro fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE. O segundo fundamento é relativo à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE. O terceiro fundamento é relativo à violação do artigo 94.º TFUE. O fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055 é relativo à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta. Em apoio do seu pedido de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea g), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, este Estado-Membro invoca dois fundamentos relativos, respetivamente, à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, e à violação do princípio da segurança jurídica, bem como o fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055.

686 Há que examinar sucessivamente os pedidos dos recursos de anulação, primeiro, do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, segundo, do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, terceiro, do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea g), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e, quarto, do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

2. Quanto ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009

687 Em apoio dos seus respetivos recursos de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Lituânia (processo C-542/20), a República da Bulgária (processo C-545/20), a

Roménia (processo C-547/20), a República de Chipre (processo C-550/20), a Hungria (processo C-551/20), a República de Malta (processo C-552/20) e a República da Polónia (processo C-554/20) invocam, consoante o caso, a violação, em substância:

– do princípio da proporcionalidade (quarto e quinto fundamentos da República da Lituânia, primeira parte do segundo fundamento da República da Bulgária, primeira parte do primeiro fundamento da Roménia, segundo fundamento da República de Chipre, primeira parte do primeiro fundamento da Hungria, segundo fundamento da República de Malta e primeiro fundamento da República da Polónia);

– do princípio da precaução (segunda parte do primeiro fundamento da Hungria);

– dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação [segunda parte do segundo fundamento da República da Lituânia, terceiro fundamento da República da Bulgária, terceiro fundamento da Roménia, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, terceiro fundamento da República de Chipre e segundo fundamento da Hungria];

– das regras do direito da União em matéria de política comum dos transportes, previstas, por um lado, no artigo 91.º, n.º 1, TFUE [quarto fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e quarto fundamento da República de Chipre] e, por outro, no artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, no artigo 91.º, n.º 2, e no artigo 94.º TFUE [terceiro fundamento da República da Lituânia, no que respeita ao artigo 91.º, n.º 2, e ao artigo 94.º TFUE, quinto fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, quinto fundamento da República de Chipre, primeiro fundamento da República de Malta, no que se refere ao artigo 91.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com o artigo 11.º TFUE e o artigo 37.º da Carta, e o segundo e terceiro fundamentos da República da Polónia, no que respeita ao artigo 91.º, n.º 2, e ao artigo 94.º TFUE];

– do funcionamento do mercado interno, previsto no artigo 26.º TFUE (primeira parte do segundo fundamento da República da Lituânia);

– da liberdade de estabelecimento, prevista no artigo 49.º TFUE (sexto fundamento da República da Bulgária, no que se refere a esta disposição, segundo fundamento da Roménia e sexto fundamento da República de Chipre, no que se refere a esta disposição);

– da liberdade de exercer uma atividade profissional, bem como dos artigos 15.º e 16.º da Carta (sexto fundamento da República da Bulgária e sexto fundamento da República de Chipre, no que se refere a estas disposições);

– da livre prestação de serviços, prevista no artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE ou, a título subsidiário, no artigo 56.º TFUE [primeira parte do sétimo fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e primeira parte do sétimo fundamento da República de Chipre];

– da livre circulação de mercadorias, prevista nos artigos 34.º e 35.º TFUE [segunda parte do sétimo fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e segunda parte do sétimo fundamento da República de Chipre], e

– das regras do direito da União e dos compromissos da União em matéria de proteção do ambiente [primeiro fundamento da República da Lituânia, duas partes do primeiro fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, duas partes do primeiro fundamento da República de Chipre, primeiro fundamento da República de Malta, no que se refere a estas regras, e fundamento da República da Polónia comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, no que se refere ao seu artigo 1.º, ponto 3, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009].

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

688 A República da Lituânia, no seu quarto e quinto fundamentos, a República da Bulgária, na primeira parte do seu segundo fundamento, a Roménia, na primeira parte do seu primeiro fundamento, a República de Chipre, no seu segundo fundamento, a Hungria, na primeira parte do seu primeiro fundamento, a República de Malta, no seu segundo fundamento, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, alegam que o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

689 Por um lado, estes Estados-Membros contestam que o legislador da União tenha analisado a proporcionalidade desta disposição, nomeadamente, devido à falta de uma avaliação de impacto sobre a obrigação relativa ao regresso dos veículos prevista na referida disposição. Em especial, embora o quarto fundamento da República da Lituânia seja formalmente relativo à violação do princípio da «boa legislação» e das «formalidades essenciais», resulta da argumentação apresentada em seu apoio que este Estado-Membro visa, na realidade, demonstrar uma violação do princípio da proporcionalidade com o fundamento de que os efeitos desta obrigação não foram devidamente avaliados. Do mesmo modo, embora, na primeira parte do seu primeiro fundamento, a Hungria invoque formalmente um erro manifesto de apreciação e uma violação do princípio da proporcionalidade, a sua argumentação neste contexto visa apenas demonstrar uma violação deste último princípio.

690 Por outro lado, os Estados-Membros recorrentes contestam a proporcionalidade enquanto tal da referida obrigação.

1) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009

i) Argumentação das partes

691 A República da Lituânia, no seu quarto fundamento, a República da Bulgária, na primeira parte do seu segundo fundamento, a Roménia, na primeira parte do seu primeiro fundamento, a República de Chipre, no seu segundo fundamento, a Hungria, na primeira parte do seu primeiro

fundamento, a República de Malta, no seu segundo fundamento, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, contestam que o legislador da União tenha analisado a proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009.

692 Em primeiro lugar, estes Estados-Membros alegam a falta de uma avaliação de impacto sobre a obrigação relativa ao regresso dos veículos prevista nesta disposição.

693 A República da Lituânia sublinha que, por força do artigo 11.º, n.º 3, TUE, a Comissão tem a obrigação, a fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, de proceder a amplas consultas às partes interessadas.

694 Este Estado-Membro, a Hungria e a República de Malta sustentam que o artigo 2.º do Protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade impõe igualmente à Comissão uma obrigação análoga de proceder a amplas consultas. O mesmo acontece com o artigo 5.º do referido protocolo, que prevê que os projetos de atos legislativos são fundamentados relativamente aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e exige que todos os projetos de atos legislativos incluam elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância destes princípios, o que implica que esses projetos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir.

695 Por outro lado, a República da Lituânia, a Roménia, a Hungria, a República de Malta e a República da Polónia alegam que o Acordo Interinstitucional, designadamente os seus pontos 12 a 15, prevê que a Comissão proceda a uma avaliação de impacto das suas iniciativas legislativas suscetíveis de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social. A avaliação de impacto deve basear-se em informações exatas, objetivas e completas, e ser proporcionada no que diz respeito ao âmbito de aplicação e incidência.

696 Assim, quando do exame das propostas legislativas da Comissão, o Parlamento e o Conselho devem ter plenamente em conta as avaliações de impacto da Comissão, que constituem uma fase do processo legislativo que, deve. regra geral, ocorrer quando uma iniciativa legislativa seja suscetível de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social. Se, no decurso do processo legislativo, forem introduzidas alterações substanciais na proposta da Comissão, o Parlamento e o Conselho devem efetuar avaliações de impacto dessas alterações, sempre que o considerem adequado e necessário.

697 A República da Lituânia precisa que o caráter adequado e necessário das avaliações de impacto não pode ser interpretado como o resultado de uma apreciação puramente subjetiva, que depende exclusivamente da vontade do legislador da União. Pelo contrário, esta apreciação deve basear-se em dados objetivos existentes, uma vez que é o único meio de garantir que o legislador não abuse do seu poder de apreciação.

698 Ora, todos os Estados-Membros recorrentes sustentam que, por um lado, a obrigação relativa ao regresso dos veículos não constava da proposta de regulamento «estabelecimento» e não foi, assim, objeto da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento. Por outro lado, a introdução desta obrigação constitui uma alteração substancial da proposta inicial devido à importante repercussão económica e ambiental da referida obrigação. As partes interessadas e alguns Estados-Membros informaram o legislador da União desta repercussão e pediram-lhe, reiteradamente, que efetuasse uma avaliação de impacto sobre esta matéria.

699 Como sublinham, em especial, a República da Bulgária e a Roménia, a obrigação relativa ao regresso dos veículos não tem a mesma natureza que as outras condições contempladas pela Comissão para assegurar o caráter efetivo e estável do estabelecimento, que foram abrangidas na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, como o exercício de uma atividade operacional ou de transporte no Estado-Membro de estabelecimento ou o facto de ter pelo menos um contrato comercial nesse Estado-Membro. Com efeito, tais obrigações, mencionadas no âmbito da medida 18 que figura nesta Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 30 e 31), não implicam a necessidade de regresso dos veículos ao centro operacional da empresa de transporte em causa. Por conseguinte, os resultados constantes desta avaliação de impacto não são pertinentes para apreciar os efeitos da obrigação relativa regresso dos veículos.

700 Em segundo lugar, os Estados-Membros recorrentes criticam o legislador da União porque não dispunha de elementos suficientes que lhe permitissem apreciar a proporcionalidade desta obrigação.

701 Esses Estados-Membros reconhecem que o legislador da União dispõe de uma ampla margem de apreciação no domínio dos transportes, a qual se aplica não só à natureza e ao alcance das disposições a adotar mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base. Os referidos Estados-Membros consideram, porém, que o legislador deve conseguir demonstrar que, para adotar essas disposições, exerceu de forma efetiva o seu poder de apreciação, uma vez que tomou em consideração todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que as referidas disposições visam regular. O referido legislador deve, portanto, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base com fundamento nos quais as medidas impugnadas foram adotadas e de que depende o exercício do seu poder de apreciação.

702 A este respeito, a Roménia sublinha que os dados científicos em que assentam as medidas que o legislador da União adota constituem não só o fundamento da sua margem de apreciação mas também os limites desta margem.

703 Ora, o Parlamento e o Conselho não fizeram prova de que esse legislador dispunha de elementos suficientes que lhe permitissem apreciar a proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009.

704 Esta conclusão é confirmada pela decisão da Comissão de proceder a uma avaliação de impacto da obrigação relativa ao regresso dos veículos na sequência da adoção do Regulamento 2020/1055, que deu origem ao estudo, intitulado «*Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) n.º 1071/2009 and Regulation (EC) n.º 1072/2009, Final report*» [«Avaliação de impacto de uma disposição no contexto da revisão do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do Regulamento (CE) n.º 1072/2009, relatório final»], publicado em fevereiro de 2021.

705 Por outro lado, a República da Polónia alega que, na falta de avaliação de impacto, os critérios de apreciação adotados pelo legislador da União, para determinar a frequência do regresso dos veículos ao centro operacional situado no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa, são arbitrários. Por conseguinte, é difícil perceber as razões pelas quais uma frequência de regresso de oito semanas permite considerar que a exigência de um estabelecimento estável e efetivo nesse Estado-Membro foi respeitada.

706 A este respeito, a República da Polónia salienta que, de acordo com o considerando 8 do Regulamento 2020/1055, uma sincronização da obrigação de regresso dos veículos com a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 reforça o direito de regresso dos condutores e reduz o risco de o veículo ter de regressar apenas para cumprir esta nova exigência em matéria de estabelecimento. No entanto, as medidas do Regulamento 2020/1055 devem ser justificadas pelos objetivos prosseguidos por este último. Assim, o facto de a obrigação de regresso dos veículos ter sido sincronizada com outra obrigação prevista no Regulamento 2020/1054 não fornece uma justificação suficiente.

707 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são infundados.

708 Estas instituições alegam que o facto de não ter sido realizada nenhuma avaliação de impacto para um determinado ato ou, *a fortiori*, para uma disposição específica, não permite concluir que a sua adoção é contrária ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o legislador da União não está sujeito a uma obrigação processual autónoma de proceder a avaliações de impacto. Estas avaliações podem desempenhar um papel importante na aplicação do princípio da proporcionalidade, mas não constituem a única fonte de dados que clarifica a ação do legislador. Este último pode ainda ter em conta quaisquer outras fontes de informação, incluindo fontes públicas.

709 Assim, em caso de alterações introduzidas na proposta da Comissão, cabe ao legislador da União determinar se há que proceder a uma avaliação de impacto complementar da que acompanha essa proposta, se considerar adequada e necessária a realização de tal análise complementar. A este respeito, a ampla margem de apreciação do legislador aplica-se não só à natureza e ao alcance das disposições a adotar mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base, desde que a escolha política se baseie em critérios objetivos e que os fins prosseguidos pela medida escolhida sejam suscetíveis de justificar as consequências económicas negativas para os operadores económicos. Assim, não é necessário que o legislador se baseie exclusivamente em dados de base que digam especificamente respeito às disposições adotadas, nem que retire as mesmas conclusões que os autores dos relatórios ou estudos aos quais recorreu.

710 O facto de não proceder a uma avaliação de impacto não pode ser qualificado de violação do princípio da proporcionalidade quando o legislador da União esteja numa situação particular que requeira a dispensa dessa avaliação e disponha de elementos suficientes que lhe permitam apreciar a proporcionalidade da medida adotada.

711 Ora, no caso em apreço, segundo o Parlamento e o Conselho, o legislador da União dispunha de elementos suficientes para tomar em consideração as repercussões da obrigação relativa ao regresso dos veículos.

712 Primeiro, a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento procedeu a uma análise exaustiva do mercado relevante e das dificuldades que lhe são próprias. Por outro lado, esta avaliação de impacto inclui, no âmbito da medida 18 (parte 1/2, pp. 30 e 31), uma análise das repercussões sociais e económicas, incluindo os seus efeitos sobre as PME, de diferentes hipóteses pertinentes para a avaliação do modelo escolhido pelo legislador da União, a saber, a de que «a empresa deve exercer atividades substanciais de exploração ou de transporte no Estado de estabelecimento» ou a de que «a empresa deve estar vinculada por, pelo menos, um contrato comercial no Estado de estabelecimento».

713 Por conseguinte, a Comissão examinou as consequências destas duas medidas que, embora formuladas de forma diferente da obrigação relativa ao regresso dos veículos, prosseguem o mesmo objetivo que esta última obrigação. Assim, o legislador da União podia presumir que as repercussões da medida que adotou eram da mesma ordem que as das medidas examinadas pela Comissão.

714 Além disso, o legislador podia também basear-se nas avaliações de impacto da Comissão relativas aos outros aspetos do primeiro pacote sobre a mobilidade, o que levou o referido legislador a optar por sincronizar a obrigação relativa ao regresso dos veículos com a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 com vista a limitar as repercussões da primeira destas obrigações nas empresas de transporte e no ambiente.

715 Segundo, durante as negociações, o legislador da União teve acesso a outros estudos e estimativas, alguns dos quais do domínio público, como o «Estudo TRT Trasporti e Territorio, 2017, realizado pela Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) — Les transporteurs routiers de marchandises dans l'UE: conditions sociales et de travail [Os transportadores rodoviários de mercadorias na UE: condições sociais e de trabalho] (atualização do estudo realizado em 2013), Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas», ou os documentos relativos às duas audições públicas organizadas, uma, pelas Comissões do Emprego e dos Assuntos Sociais (EMPL) e TRAN, em 16 de outubro de 2017, e, outro, pela Comissão TRAN, em 22 de novembro de 2017, com vista a tratar as questões ligadas ao mercado dos transportes rodoviários e os aspetos sociais do pacote de medidas para a mobilidade.

716 Por outro lado, também foram tidos em conta pelo legislador da União as estimativas da IRU sobre as consequências de uma obrigação que impõe o regresso dos veículos a cada três ou quatro semanas, como resultam de uma carta aberta de 26 de outubro de 2018, o estudo, realizado por conta de Transport i Logistyka Polska (Transporte e Logística Polónia), intitulado «*Mobility package I — Impact on the European road transport system*» («Pacote Mobilidade I: Efeitos no sistema europeu de transporte rodoviário»), que criticava fortemente uma alteração rejeitada no âmbito do processo legislativo que propunha o regresso dos veículos a cada quatro semanas, ou ainda uma comunicação da Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes em que eram examinadas as consequências de uma medida constante de um relatório do Parlamento e que consistia na obrigação de todos os veículos efetuarem pelo menos uma carga ou uma descarga de mercadorias a cada três semanas no Estado-Membro de estabelecimento.

717 Além disso, os Estados-Membros recorrentes reconhecem ter, eles próprios, fornecido ao legislador da União, no decurso do processo legislativo, informações relacionadas com a obrigação relativa ao regresso dos veículos, que permitiram ao legislador apreciar as repercussões desta obrigação. A este respeito, nos processos C-542/20, C-545/20, C-549/20 e C-554/20, o Parlamento e o Conselho remetem, em especial, par alguns dos estudos apresentados pelos Estados-Membros recorrentes em apoio dos seus recursos.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

718 Com sua argumentação, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Chipre, a Hungria, a República de Malta e a República da Polónia sustentam que o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que o legislador da União não dispunha de uma avaliação de impacto sobre esta disposição nem de elementos suficientes para apreciar a sua proporcionalidade.

719 É pacífico que a referida disposição, que prevê a obrigação, para os veículos utilizados no transporte internacional, de regressar a um centro operacional situado no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa a cada oito semanas, não foi objeto da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento.

720 No entanto, importa sublinhar que, como recordado nos n.os 218 a 226 do presente acórdão, não só o legislador da União não é obrigado a dispor de uma avaliação de impacto em todas as circunstâncias, como, além disso, tal avaliação de impacto não o vincula, pelo que esse legislador continua a ser livre de adotar medidas diferentes das que foram objeto dessa avaliação.

721 Não deixa de ser verdade que, como exposto no n.º 243 do presente acórdão, o legislador tem de basear a sua escolha em critérios objetivos e examinar se os fins prosseguidos pela medida escolhida são suscetíveis de justificar consequências económicas negativas, até consideráveis, para certos operadores.

722 Assim, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 218 e 244 do presente acórdão, cabe ao legislador da União, quando o ato em causa é objeto de recurso jurisdicional, demonstrar ao Tribunal de Justiça que, para efeitos da sua adoção, exerceu de maneira efetiva o seu poder de apreciação, uma vez que que tomou em consideração todos os elementos e as circunstâncias pertinentes da situação que esse ato pretendeu regular. Daqui resulta que o legislador deve, pelo menos, poder apresentar e expor, de forma clara e inequívoca, os dados de base que tiveram de ser tidos em conta para fundamentar as medidas contestadas do referido ato e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação.

723 Por conseguinte, há que apreciar se as informações referidas pelo Parlamento e pelo Conselho demonstram que o legislador da União dispunha de elementos suficientes que lhe permitiam apreciar a proporcionalidade da obrigação relativa ao regresso dos veículos, prevista no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, à data da adoção desta disposição.

724 A este respeito, há que examinar, em primeiro lugar, se se pode determinar que o legislador exerceu de forma efetiva o seu poder de apreciação ao recorrer, como alegam o Parlamento e o Conselho, à Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento ou às avaliações de impacto relativas aos outros aspetos do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade.

725 Primeiro, contrariamente ao que sustentam estas instituições, tal não pode ser determinado com o fundamento de que a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento descreve o mercado relevante e as dificuldades que lhe são próprias. Com efeito, a identificação das características e das dificuldades desse mercado não equivale à apreciação das consequências decorrentes dos meios contemplados para as remediar. Assim, é certo que o legislador da União se pôde basear nesta avaliação no que diz respeito ao estado do referido mercado. Todavia, a invocação dos dados que aí figuram, relativos a tais características e dificuldades, não equivale a apresentar e a expor, de forma clara e inequívoca, os dados de base com fundamento nos quais o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, foi adotado e de que dependia o exercício efetivo, pelo legislador, do seu poder de apreciação.

726 O mesmo se aplica à apreciação das consequências de obrigações distintas da relativa ao regresso dos veículos, que constam desta mesma avaliação de impacto.

727 A este respeito, há que salientar que a obrigação relativa ao regresso dos veículos prossegue, sem dúvida, o mesmo objetivo que a medida 18 constante da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 30 e 31), que, para assegurar o carácter efetivo e estável do estabelecimento das empresas de transporte, previa, nomeadamente, que estas empresas de transporte tivessem uma atividade operacional ou de transporte significativa no Estado-Membro de estabelecimento ou que tivessem pelo menos um contrato comercial neste último. No entanto, como o advogado-geral salientou no n.º 646 das suas conclusões, estas duas medidas constituem meios de realizar esse objetivo que não são comparáveis à obrigação relativa ao regresso dos veículos, uma vez que não exigiam o regresso dos veículos ao centro operacional da empresa de transporte em causa. Por conseguinte, não se pode presumir que as consequências dessas medidas são semelhantes e que a avaliação da repercussão das medidas que foram objeto da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento pode ser transposta para a obrigação relativa ao regresso dos veículos que não foi objeto desta avaliação.

728 Segundo, é também em vão que o Parlamento e o Conselho invocam as avaliações de impacto relativas aos outros aspetos do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade, designadamente, a obrigação prevista no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, para demonstrar o exercício efetivo, pelo legislador da União, do seu poder de apreciação. Com efeito, como salientado nos n.os 220, 233 e 295 do presente acórdão, a obrigação que incumbe às empresas de transporte por força desta disposição não incide sobre as modalidades práticas do eventual regresso dos condutores, nomeadamente, as relativas ao meio de transporte que podem utilizar para efetuar esse regresso. Em especial, esta obrigação não implica que os condutores que pretendem regressar ao centro operacional do empregador ou ao seu local de residência o façam necessariamente com o veículo utilizado para realizar operações de transporte. Daqui resulta que as avaliações relativas à referida obrigação constantes da Avaliação de Impacto — Vertente Social, no que respeita à sua repercussão económica e ambiental, não eram pertinentes para apreciar as consequências económicas e ambientais da obrigação relativa ao regresso dos veículos.

729 Em segundo lugar, importa examinar, tendo em conta a jurisprudência recordada no n.º 722 do presente acórdão, se o legislador da União demonstrou ter exercido, no caso em apreço, de forma efetiva, o seu poder de apreciação com fundamento nos outros dados de base invocados, perante o Tribunal de Justiça, pelo Parlamento e pelo Conselho.

730 Primeiro, por razões análogas às expostas nos n.os 724 a 727 do presente acórdão, há que afastar o Estudo TRT Trasporti e Territorio, de 2017, referido no n.º 715 do presente acórdão, bem como os documentos relativos às duas audições públicas organizadas nos meses de outubro e novembro de 2017 pelas Comissões EMPL e TRAN, por um lado, e pela Comissão TRAN, por outro. Com efeito, os elementos expostos nestes documentos não dizem respeito à obrigação relativa regresso dos veículos.

731 Segundo, há que excluir as estimativas da IRU, conforme resultam da sua carta aberta de 26 de outubro de 2018, invocada pelo Parlamento e pelo Conselho, segundo as quais uma obrigação de regresso dos veículos ao Estado-Membro de estabelecimento a cada três ou quatro semanas pode conduzir a um aumento, de 80 a 135 milhões, do número de quilómetros percorridos pelos veículos por ano.

732 Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 652 das suas conclusões, essas estimativas são objeto de uma apresentação sucinta numa carta que não especifica a metodologia de cálculo seguida. Portanto, a apresentação de tais dados não é suscetível de demonstrar que foram apresentados e expostos, de forma clara e inequívoca, os dados de base que tinham de ser tidos

em conta pelo legislador da União para fundamentar o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e de que dependia o exercício efetivo, pelo legislador, do seu poder de apreciação.

733 Estas considerações são igualmente válidas para a comunicação da Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes, a que o Conselho faz referência.

734 Terceiro, o mesmo se aplica ao estudo realizado por conta da Transport i Logistyka Polska (Transporte e Logística Polónia) («Pacote Mobilidade I: Efeitos no sistema europeu de transporte rodoviário»), referido no n.º 716 do presente acórdão. Com efeito, não se pode deixar de observar que, além do caráter sucinto dos desenvolvimentos consagrados à hipótese de uma obrigação de regresso dos veículos ao Estado-Membro de estabelecimento a cada quatro semanas, este último estudo indica, nas páginas 31 e 34, por um lado, que nenhum dos participantes estava em condições de quantificar de forma precisa os efeitos decorrentes de tal obrigação e que o referido estudo apenas representa uma estimativa preliminar e sumária desses efeitos. Por outro lado, o mesmo estudo salienta que muitas questões continuam pendentes e que são necessárias investigações adicionais para compreender plenamente as repercussões sociais, ambientais e económicas do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade.

735 Quarto, no que respeita às informações pretensamente fornecidas pelos Estados-Membros recorrentes de que o legislador da União dispunha no decurso do processo legislativo, há que observar que a mera invocação da existência de estudos e de documentos aos quais o legislador podia ter acesso não basta para considerar que foram apresentados e expostos, de forma clara e inequívoca, os dados de base com fundamento nos quais a obrigação relativa ao regresso dos veículos foi adotada e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação.

736 Tal exigência também não pode ser satisfeita remetendo, como fazem o Parlamento e o Conselho nos processos C-542/20, C-545/20, C-549/20 e C-554/20, para os estudos apresentados pelos Estados-Membros recorrentes no Tribunal de Justiça. Com efeito, ao efetuarem esta remissão, o Parlamento e o Conselho não alegaram, em todo o caso, que foi com base nesses estudos que a obrigação relativa regresso dos veículos foi adotada, nem especificaram a forma como os dados de base neles constantes lhes permitiram apreciar a proporcionalidade desta obrigação, nomeadamente à luz das suas repercussões sociais, ambientais e económicas.

737 Tendo em conta o que precede, há que considerar que o Parlamento e o Conselho, contrariamente ao que alegam com base nos documentos que invocam no Tribunal de Justiça, não apresentaram nem expuseram, de forma clara e inequívoca, os dados de base com fundamento nos quais a referida obrigação foi adotada e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação. Assim, não demonstraram que dispunham, aquando da adoção do Regulamento 2020/1055, de elementos suficientes que lhes permitiam apreciar a proporcionalidade da obrigação relativa ao regresso dos veículos.

738 Por conseguinte, há que julgar procedentes o quarto fundamento invocado pela República da Lituânia e, na parte em que se referem à violação do princípio da proporcionalidade, pelo facto de o legislador da União não ter analisado a proporcionalidade da obrigação relativa ao regresso dos veículos, a primeira parte do segundo fundamento invocado pela República da Bulgária, a primeira parte do primeiro fundamento invocado pela Roménia, o segundo fundamento invocado pela República de Chipre, a primeira parte do primeiro fundamento invocado pela

Hungria, o segundo fundamento invocado pela República de Malta e o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia. Portanto, há que anular o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009.

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009

739 Uma vez que, como decorre dos n.os 718 a 738 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, deve ser anulado por violação do princípio da proporcionalidade, pelo facto de o legislador da União não ter analisado a proporcionalidade desta disposição, não há que examinar a argumentação da República da Lituânia, da República da Bulgária, da Roménia, da República de Chipre, da Hungria, da República de Malta e da República da Polónia, com a qual estes Estados-Membros contestam a proporcionalidade, enquanto tal, da referida disposição.

b) Quanto aos outros fundamentos dirigidos contra o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009

740 Pelo mesmo motivo referido no número anterior, não há que examinar os outros fundamentos invocados pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Chipre, pela Hungria, pela República de Malta e pela República da Polónia em apoio dos seus pedidos de anulação desta disposição.

3. Quanto ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055

741 Com os seus recursos, a República da Lituânia (processo C-542/20), a República da Bulgária (processo C-545/20), a República de Malta (processo C-552/20) e a República da Polónia (processo C-554/20) pedem a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

742 Com o seu recurso, a Roménia (processo C-547/20) pede a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alíneas a) a c), deste regulamento, sem, contudo, desenvolver uma argumentação específica para as alíneas b) e c) deste artigo 2.º, ponto 4, pelo que, com a sua argumentação, a Roménia pretende, na realidade, obter a anulação destas disposições consideradas em conjunto.

743 Em apoio dos seus pedidos, estes Estados-Membros invocam, consoante o caso, a violação, em substância:

– do princípio da proporcionalidade (quarto e quinto fundamentos da República da Lituânia, segunda parte do segundo fundamento da República da Bulgária, segunda parte do primeiro fundamento da Roménia, segundo fundamento da República de Malta e primeiro fundamento da República da Polónia);

– dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação [segunda parte do segundo fundamento da República da Lituânia, terceiro fundamento da Roménia, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e terceiro fundamento da República de Malta];

– das regras do direito da União em matéria de política comum dos transportes, previstas, por um lado, no artigo 91.º, n.º 1, TFUE [quarto fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055] e, por outro, no artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, no artigo 91.º, n.º 2, e no artigo 94.º TFUE [terceiro fundamento da República da Lituânia, no que respeita ao artigo 91.º, n.º 2, e ao artigo 94.º TFUE, quinto fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, primeiro fundamento da República de Malta, no que respeita ao artigo 91.º, n.º 2, TFUE, e segundo e terceiro fundamentos da República da Polónia, no que respeita ao artigo 91.º, n.º 2, e ao artigo 94.º TFUE];

– do funcionamento do mercado interno, previsto no artigo 26.º TFUE (primeira parte do segundo fundamento da República da Lituânia);

– da livre prestação de serviços, prevista no artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE ou, a título subsidiário, no artigo 56.º TFUE [primeira parte do sétimo fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055];

– da livre circulação de mercadorias, prevista nos artigos 34.º e 35.º TFUE [segunda parte do sétimo fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055]; e

– das regras do direito da União e dos compromissos da União em matéria de proteção do ambiente [primeiro fundamento da República da Lituânia, duas partes do primeiro fundamento da República da Bulgária, no que se refere ao artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e fundamento da República da Polónia comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, no que se refere ao seu artigo 2.º, ponto 4, alínea a)].

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

744 A República da Lituânia, no seu quarto e quinto fundamentos, a República da Bulgária, na segunda parte do seu segundo fundamento, a Roménia, na segunda parte do seu primeiro fundamento, a República de Malta, no seu segundo fundamento, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, alegam que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

745 Por um lado, estes Estados-Membros contestam que o legislador da União tenha analisado a proporcionalidade desta disposição, nomeadamente, devido à falta de uma avaliação de impacto sobre o período de carência. Em especial, embora o quarto fundamento da República da Lituânia seja formalmente relativo à violação do princípio da «boa legislação» e das «formalidades essenciais», resulta da argumentação apresentada em seu apoio que este Estado-Membro visa, na realidade, demonstrar uma violação do princípio da proporcionalidade pelo facto de os efeitos desse período de carência não terem sido devidamente avaliados.

746 Por outro lado, os referidos Estados-Membros contestam a proporcionalidade enquanto tal do referido período.

1) Quanto à realização pelo legislador da União de uma análise da proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055

i) Argumentação das partes

747 A República da Lituânia, no seu quarto fundamento, a República da Bulgária, na segunda parte do seu segundo fundamento, a Roménia, na segunda parte do seu primeiro fundamento, a República de Malta, no seu segundo fundamento, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, contestam o facto de o legislador da União ter analisado a proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, nomeadamente, devido à falta de uma avaliação de impacto do período de carência previsto nesta disposição.

748 Estes Estados-Membros invocam, em substância, os mesmos argumentos que os expostos nos n.os 691 a 703 do presente acórdão.

749 Sustentam, assim, que a medida que institui o período de carência de quatro dias, prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, não constava da proposta de regulamento «estabelecimento». Expõem que esta medida só foi acrescentada no decurso do processo legislativo, após a rejeição pelo Parlamento e pelo Conselho da alteração do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009 contemplada nesta proposta de regulamento, que consistia em suprimir a referência ao número máximo de operações de cabotagem que podem ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento durante um mesmo ciclo de cabotagem e em reduzir de sete para cinco dias o período durante o qual essas operações de cabotagem podem ser efetuadas nesse Estado-Membro.

750 Ora, a medida que institui o período de carência constitui uma alteração substancial da proposta de regulamento «estabelecimento», que deveria ter sido objeto de uma avaliação de impacto complementar. Na falta de realização da mesma pelo legislador da União, este não dispunha de elementos suficientes para exercer de forma efetiva o seu poder de apreciação.

751 Por outro lado, o legislador não apresentou razões objetivas que justificassem a falta de necessidade de efetuar uma avaliação de impacto complementar.

752 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são infundados.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

753 Importa observar que, como alegam a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Malta e a República da Polónia, na Proposta de regulamento «estabelecimento», a Comissão contemplou alterar o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, suprimindo a referência ao número máximo de operações de cabotagem que podem ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento durante um mesmo ciclo de cabotagem e reduzindo de sete para cinco dias o período durante o qual essas operações de cabotagem podem ser efetuadas nesse Estado-Membro.

754 No entanto, o legislador da União adotou uma medida distinta da proposta pela Comissão. Com efeito, embora mantendo a autorização para realizar um número máximo de três operações de cabotagem na sequência de um transporte internacional proveniente de outro Estado-Membro ou de um país terceiro com destino ao Estado-Membro de acolhimento durante um período de

sete dias, não alterando, portanto, o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, introduziu, com artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, que adita um n.º 2-A a este artigo 8.º, uma medida adicional sob a forma do período de carência. Assim, em conformidade com este artigo 8.º, n.º 2-A, os transportadores não podem efetuar operações de cabotagem com o mesmo veículo no mesmo Estado-Membro de acolhimento durante quatro dias a contar do fim de um período de cabotagem realizado nesse Estado-Membro.

755 No entanto, importa recordar que, como foi exposto no n.º 720 do presente acórdão, não só o legislador da União não é obrigado a dispor de uma avaliação de impacto em todas as circunstâncias, como, além disso, a avaliação de impacto não o vincula, continuando, portanto, a ser livre de adotar medidas diferentes das que foram objeto da mesma. Por conseguinte, o simples facto de, no caso em apreço, o legislador da União ter adotado, no Regulamento 2020/1055, uma disposição diferente da proposta inicialmente pela Comissão, com base na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, não basta para determinar que violou o princípio da proporcionalidade, desde que o legislador esteja em condições de demonstrar que exerceu de forma efetiva o seu poder de apreciação e possa, para o efeito, apresentar e expor, de forma clara e inequívoca, os dados de base com fundamentos nos quais a disposição relativa ao período de carência foi adotada e de que dependia o exercício desse poder.

756 Por conseguinte, há que apreciar se as informações referidas pelo Parlamento e pelo Conselho demonstram que o legislador da União dispunha de elementos suficientes que lhe permitiam apreciar a proporcionalidade do período de carência, previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, à data da adoção desta disposição.

757 Em primeiro lugar, decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, pp. 41, 46 e 48) que a Comissão contemplou a possibilidade de impor um período de carência entre dois ciclos de cabotagem. A este respeito, o facto de o legislador da União ter adotado a medida que consiste em impor esse período quando a Comissão a tinha excluído não basta para demonstrar que o legislador não dispunha de elementos suficientes para analisar a proporcionalidade desta medida.

758 Em segundo lugar, como sustentam o Parlamento e o Conselho, os elementos de avaliação constantes da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, relativos às consequências da medida que consiste em suprimir a referência ao número máximo de operações de cabotagem que podem ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento durante um mesmo ciclo de cabotagem e em reduzir o período durante o qual essas operações de cabotagem podem ser efetuadas nesse Estado-Membro, permitiam igualmente apreciar as repercussões do período de carência que veio a ser adotado.

759 Com efeito, o facto de o período durante o qual um transportador pode efetuar operações de cabotagem num mesmo Estado-Membro de acolhimento ser reduzido de sete dias, como prevê o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, para quatro dias, como contemplava, a título principal, essa avaliação de impacto (parte 1/2, p. 29), ou de sete para cinco dias, como tinha proposto a Comissão, teria tido por efeito interromper a intervalos mais regulares a realização de operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

760 Decorre destas considerações que a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento e a apreciação das consequências das medidas que dela eram objeto eram de molde a fornecer ao legislador da União elementos pertinentes para apreciar a proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

761 Em terceiro lugar, a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 20 a 25) inclui projeções da evolução do mercado dos transportes elaboradas com base no regime aplicável antes da entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, nomeadamente, conforme definido no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, para apreciar as repercussões das medidas consideradas nesta avaliação de impacto, em especial no que diz respeito às alterações relativas à duração dos períodos de cabotagem e ao número de operações de cabotagem que podem ser realizadas durante os mesmos.

762 Uma vez que o legislador da União decidiu manter, no Regulamento 2020/1055, este regime, na parte em que autoriza, em conformidade com este artigo 8.º, n.º 2, um número máximo de três operações de cabotagem consecutivas num período de sete dias, introduzindo, com o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, uma medida adicional sob a forma do período de carência, essas projeções continuavam a ser pertinentes para apreciar a proporcionalidade desta última disposição.

763 Daqui resulta que, contrariamente ao que alegam a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Malta e a República da Polónia, o legislador da União dispunha de elementos suficientes que lhe permitiam apreciar a proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

764 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o quarto fundamento invocado pela República da Lituânia e, na parte em que são relativos a uma violação do princípio da proporcionalidade pelo facto de o legislador da União não ter analisado a proporcionalidade do período de carência, a segunda parte do segundo fundamento invocado pela República da Bulgária, a segunda parte do primeiro fundamento invocado pela Roménia, o segundo fundamento invocado pela República de Malta e o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia.

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055

i) Argumentação das partes

765 A República da Lituânia, no seu quinto fundamento, a República da Bulgária, na segunda parte do seu segundo fundamento, a Roménia, na segunda parte do seu primeiro fundamento, a República de Malta, no seu segundo fundamento, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, contestam a proporcionalidade enquanto tal do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

766 Em primeiro lugar, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia alegam que o período de carência previsto nesta disposição não é adequado para alcançar os objetivos do Regulamento 2020/1055.

767 Primeiro, a República da Lituânia e a Roménia alegam que a referida disposição não prevê regras claras, simples e fáceis de fazer cumprir, contrariamente ao objetivo enunciado no considerando 20 do Regulamento 2020/1055.

768 Com efeito, a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 12 a 14) revelou que a falta de clareza e de precisão das regras relativas à cabotagem conduziu a divergências na aplicação e no controlo do cumprimento dessas regras entre os Estados-Membros, bem como a um aumento dos custos de conformidade e dos encargos administrativos das empresas de transporte.

769 Ora, nenhum elemento justifica o motivo pelo qual a medida que institui o período de carência, que dificulta e encarece os encargos administrativos, é mais adequada para alcançar esse objetivo de clareza e de precisão do que a alteração proposta pela Comissão.

770 Segundo, a República da Bulgária e a Roménia consideram que esta medida não mantém o nível de liberalização do mercado anteriormente alcançado, violando assim o objetivo de preservação desse nível, também referido no considerando 20 do Regulamento 2020/1055.

771 A este respeito, a Comissão concluiu, na proposta de regulamento «estabelecimento», que a cabotagem foi liberalizada ao autorizar um número ilimitado de operações de cabotagem num período de cinco dias, em vez de três operações de cabotagem num período de sete dias. Ora, o período de carência, ao impor novas restrições à cabotagem, constitui um retrocesso em relação ao nível de liberalização do mercado.

772 A Roménia alega que, segundo um estudo realizado pelo ECIPE [M. Bauer, «*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*» [(«Discriminação, exclusão e danos ambientais: por que motivo devem os legisladores europeus proibir as restrições ao transporte de mercadorias para salvaguardar o mercado único») (a seguir, «estudo do ECIPE sobre a discriminação, exclusão e danos ambientais»)], que cita um relatório da Transport & Mobility Leuven (Transportes e Mobilidade Lovaina) [T. Breemersch, «*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*» («Impacto do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade no transporte rodoviário de mercadorias na Europa, em especial nos Estados-Membros periféricos»)], o período de carência reduz as atividades de cabotagem em pelo menos 31 % até 2035.

773 Por outro lado, a República da Bulgária refere que, no que respeita ao transporte aéreo, as restrições em matéria de cabotagem foram levantadas no ano de 1993. Atendendo a que o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a situação do mercado dos transportes rodoviários da União [COM(2014) 222 final, p. 13] constatou uma convergência crescente das remunerações dos motoristas na União, as medidas adotadas pelo legislador da União no Regulamento 2020/1055 deviam ter reforçado a liberalização no domínio do transporte rodoviário, em vez de impor novas restrições, como o período de carência, que é, neste caso, uma medida protecionista.

774 Além disso, a Roménia alega que, dado que o número de operações de cabotagem efetuadas na União é reduzido em relação ao número de transportes internacionais, não se justifica uma intervenção legislativa neste domínio, a menos que seja no sentido da liberalização do mercado.

775 Terceiro, o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4.º, alínea a), do Regulamento 2020/1055 é inadequado para alcançar os objetivos prosseguidos, pois não contribui para aumentar o fator de carga dos veículos e reduzir a circulação em vazio. Deste modo, viola a própria redação do considerando 21 do Regulamento 2020/1055, como alegam a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia.

776 Estes Estados-Membros referem que a cabotagem permite que os transportadores se mantenham em atividade e que seja utilizado o mesmo veículo para efetuar transportes adicionais no Estado-Membro de acolhimento entre duas operações de transporte internacional, nomeadamente enquanto se aguarda uma ordem de carga para o trajeto de regresso ao Estado-Membro de estabelecimento.

777 Ora, o período de carência não permite efetuar operações de cabotagem durante quatro dias, o que tem um efeito oposto ao objetivo enunciado no considerando 21 deste regulamento.

778 Em particular, a Roménia alega que o período de carência conduzirá a um aumento de aproximadamente 5 % do número de trajetos em vazio na União, percentagem que também inclui o número de trajetos efetuados com prejuízo para evitar o regresso do veículo em vazio.

779 Quarto, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia duvidam que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 seja adequado para garantir, em conformidade com o objetivo referido no considerando 21 deste regulamento, que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

780 Antes de mais, a República da Bulgária alega que os argumentos subjacentes a este objetivo dizem respeito à necessidade de um estabelecimento efetivo no Estado-Membro de origem dos transportadores e não naquele em que as operações de cabotagem são efetuadas.

781 Em seguida, segundo a República da Bulgária e a Roménia, à semelhança da obrigação relativa ao regresso dos veículos, o período de carência não se destina a lutar contra as práticas fraudulentas ou abusivas. Ao constituir uma limitação da atividade de transporte que é em si mesma móvel, este período de carência não contribui para alcançar esse objetivo legítimo, mas é contrário à própria natureza da realidade económica e do mercado interno dos transportes. Com efeito, as operações de cabotagem foram inicialmente concebidas como um tipo de operações que contribui para o desenvolvimento do setor dos transportes, para o crescimento económico e para a eficácia da atividade neste domínio.

782 A este respeito, a existência de um grande número de operações de cabotagem no território dos Estados-Membros situados na parte ocidental da União não constitui um elemento negativo que imponha a adoção de medidas restritivas. Esta situação demonstra apenas que existe uma procura significativa de mercadorias nestes Estados-Membros, que a dinâmica das operações de transporte internacional está a aumentar e que o mercado funciona regularmente. A realização de um elevado número de operações de cabotagem não pode de modo algum significar que este tipo de operações perdeu o seu caráter temporário, tanto mais que essas operações são efetuadas em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009 e com as restrições por ele previstas.

783 Assim, a Roménia sublinha que há que distinguir a cabotagem sistemática da cabotagem ilegal. Mesmo que o período de carência se destine exclusivamente a garantir que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, como indica o considerando 21 do Regulamento 2020/1055, a Comissão salientou, nomeadamente no estudo efetuado como base da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, intitulado «*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) n.º 1071/2009 and Regulation (EC) n.º 1072/2009, Final Report*» [«Estudo de base da avaliação de impacto para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do

Regulamento (CE) n.º 1072/2009, relatório final», abril de 2017, p. 33], bem como na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 6 e 7), que a proporção de cabotagem ilegal é muito reduzida, pelo que esta situação de facto não justifica a adoção de medidas restritivas adicionais nesta matéria.

784 É verdade que o estudo da Comissão, intitulado «*Ex-post evaluation of Regulation (EC) n.º 1071/2009 and Regulation (EC) n.º 1072/2009, final report*» [«Avaliação *ex post* do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do Regulamento (CE) n.º 1072/2009, relatório final», dezembro de 2015 (a seguir, «Avaliação *ex post* dos Regulamentos n.os 1071/2009 e 1072/2009»)], identifica, nas suas páginas 140 e 141, a cabotagem sistemática como uma consequência imprevisível da aplicação do Regulamento n.º 1072/2009. Todavia, esta conclusão suscita necessariamente dúvidas, uma vez que se baseia na experiência de um único Estado-Membro.

785 Aliás, a Comissão, embora tenha designado a cabotagem sistemática como um efeito indesejado e involuntário da aplicação das regras da União, não considerou adequado o período de carência, apesar de o ter tido em conta na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, p. 41).

786 Por último, a República da Bulgária e a República da Polónia alegam que, para evitar que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, não é necessário prever um período de carência. Com efeito, os requisitos previstos no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, que limitam o número de operações de cabotagem a três num período de sete dias, já permitiam alcançar este objetivo.

787 Em segundo lugar, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Malta e a República da Polónia consideram que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não é necessário para alcançar os objetivos prosseguidos por este regulamento.

788 Primeiro, a República da Bulgária e a Roménia alegam que não é pelo facto de a possibilidade de introduzir um período de carência ter sido objeto de uma breve análise na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, anexo 5) que esta medida é, assim, proporcionada.

789 Conforme decorre desta avaliação de impacto (parte 2/2, p. 48), a medida prevista que visa instituir esse período foi rejeitada sem uma análise adicional das suas consequências. Com efeito, além do facto de esta medida não contribuir realmente para a realização do objetivo visado pelo legislador a União, a saber, uma melhor aplicação das regras existentes na matéria, a mesma também perturba, segundo as empresas de transporte que participaram na referida avaliação de impacto, as suas operações e gera despesas significativas, nomeadamente devido às repercussões negativas que tem sobre as suas despesas gerais. Além disso, a atratividade da cabotagem sistemática decresce, em todo o caso, se forem adotadas regras mais eficazes para o destacamento dos condutores.

790 Segundo, na opinião da Roménia, para assegurar que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, basta reforçar a aplicação e o controlo das regras existentes, uma vez que a cabotagem ilegal constitui apenas 0,56 % da atividade global de cabotagem ao nível da União (Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, parte 1/2, pp. 6 e 7). Este Estado-Membro

acrescenta que, para dar resposta ao problema da cabotagem ilegal, a introdução de mecanismos de supervisão e de controlo mais eficazes, como a aplicação de novas disposições com vista à implementação do tacógrafo inteligente, constitui uma medida menos restritiva.

791 Terceiro, a República de Malta considera que, de qualquer modo, a medida constante da proposta de regulamento «estabelecimento» que determina que as operações de cabotagem sejam realizadas num período de cinco dias teria permitido alcançar, com menos constrangimentos, o objetivo de garantir que essas operações não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

792 Com efeito, os transportadores internacionais malteses efetuam a suas operações de transporte no continente na pressuposição de que essas operações só são viáveis se não forem obrigados a transportar os veículos por via marítima para Malta. Ao efetuarem essas operações no continente, esses transportadores fazem uso da sua liberdade de circulação sem terem uma ligação permanente ou duradoura específica com outros Estados-Membros. A ausência física dos veículos dos referidos transportadores em Malta deve-se unicamente à situação insular do Estado-Membro em que se encontram estabelecidos, especificidade geográfica que, em violação do princípio da proporcionalidade, não foi tida em consideração.

793 A este respeito, a medida proposta pela Comissão não obriga os transportadores malteses a interromper artificial e regularmente todas as suas operações, sem um objetivo claro e razoável, durante o período de carência.

794 Quarto, segundo a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia, o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 terá como consequência, por um lado, deteriorar significativamente a situação económica das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, bem como nos de menor superfície e, por outro, reduzir o nível de vida e de emprego nesses Estados-Membros.

795 Estas consequências decorrem do aumento dos custos resultantes deste período de carência, devido, nomeadamente, aos dias de operação perdidos, ao aumento dos períodos de inatividade e dos trajetos em vazio ou à redução da atividade de cabotagem em pelo menos 31 % até 2035. Por outro lado, os encargos mais onerosos são suportados pelas PME, uma vez que estas constituem a maioria das empresas de transporte.

796 A República da Bulgária e a Roménia baseiam-se, igualmente, em estudos que avaliaram as consequências das regras introduzidas pelo primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade no seu conjunto e num estudo, referido num artigo de imprensa especializada, intitulado «*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*» («Os Belgas não gostam do Pacote Mobilidade. Consideram que as suas disposições também provocam perdas nas suas empresas»), que avaliou em aproximadamente 24 milhões de euros anuais o custo para os transportadores belgas por cada dia de «repouso».

797 A República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia sublinham que, devido ao aumento dos custos, as empresas de transporte estabelecidas nestes Estados-Membros correm o risco de ter de cessar a sua atividade ou de se relocalizarem para Estados-Membros situados na parte central da União para fazerem face à concorrência. A República da Polónia também alega que este aumento dos custos levará, muito provavelmente, a um aumento do preço das mercadorias, o que pode ter repercussões graves na economia da União.

798 Quinto, segundo a República da Lituânia, a Roménia e a República da Polónia, o período de carência é incompatível com o mercado único dos serviços de transporte, dado que fragmenta esse mercado e limita as oportunidades comerciais das empresas de transporte noutros Estados-Membros, o que afeta mais gravemente os Estados-Membros situados na periferia da União e os de menor superfície.

799 A Roménia também alega que, entre as empresas de transporte estabelecidas no território da União, as estabelecidas na parte central ou oriental da União serão as mais afetadas pelas medidas resultantes do Regulamento 2020/1055, devido à considerável importância do setor dos transportes para a economia e o emprego nesses Estados-Membros, atendendo a que essas empresas de transporte efetuam mais de metade das operações de cabotagem realizadas no território da União e ao número de empresas de transporte e de trabalhadores dos referidos Estados-Membros afetados por essas medidas.

800 Sexto, segundo a República da Lituânia, a República da Bulgária e a Roménia, o período de carência é contrário à política da União em matéria de proteção do ambiente e ao Pacto Ecológico, devido ao aumento da circulação em vazio e, por conseguinte, da poluição e das emissões de CO_2, decorrentes da observância deste período. Estas consequências decorrem, nomeadamente, do estudo do ECIPE sobre a discriminação, a exclusão e os danos ambientais.

801 Sétimo, a Roménia alega que as repercussões nas empresas de transporte das novas disposições introduzidas pelo Regulamento 2020/1055 foram inequivocamente agravadas pela pandemia de COVID-19.

802 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

803 O objetivo prosseguido pelo artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, à luz do qual a proporcionalidade desta disposição deve ser apreciada, é, como resulta do considerando 21 deste regulamento, garantir que as operações de cabotagem não sejam realizadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

804 A República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Malta e a República da Polónia, que não contestam a legitimidade deste objetivo, alegam que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 viola, em si mesmo, os requisitos decorrentes do princípio da proporcionalidade.

805 De acordo com a jurisprudência recordada nos números 240 a247 do presente acórdão, para determinar se o período de carência, tal como previsto nesta disposição, respeita esse princípio, importa verificar se esta medida é apta a realizar o objetivo prosseguido pela referida disposição, se não vai manifestamente além do necessário para o alcançar e se é proporcionada à luz do referido objetivo.

– Quanto à aptidão do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 para realizar o objetivo prosseguido

806 Quanto à aptidão do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 para realizar o objetivo prosseguido, recorde-se que, conforme resulta, nomeadamente, da definição de «[o]perações de cabotagem» que figura no artigo 2.º, ponto 6, do Regulamento n.º 1072/2009 e

como sublinhado pelos considerandos 20 e 22 do Regulamento 2020/1055, essa atividade de transporte deve revestir um caráter «temporário» no Estado-Membro de acolhimento [v., neste sentido, Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca, C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 53, e de 14 de setembro de 2023, Staatsanwaltschaft Köln e Bundesamt für Güterverkehr (Transporte de contentores vazios), C-246/22, EU:C:2023:673, n.ºs 25 e 29].

807 Ora, conforme resulta da Avaliação *ex post* dos Regulamentos n.ºs 1071/2009 e 1072/2009 (p. 137), o surgimento de práticas de cabotagem sistemática constituiu a principal consequência inesperada da aplicação do Regulamento n.º 1072/2009.

808 Neste contexto, a imposição, no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, de um período de carência durante o qual, após um ciclo de cabotagem efetuado num Estado-Membro de acolhimento, os transportadores já não estão autorizados a realizar operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro, afigura-se apta a prevenir essas práticas e a evitar, assim, que esses transportes sejam realizados de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no referido Estado-Membro.

809 Nenhum dos argumentos invocados pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia e pela República da Polónia, nomeadamente com base noutros objetivos referidos nos considerandos 20 e 21 do Regulamento 2020/1055, é suscetível de pôr em causa esta apreciação.

810 Em primeiro lugar, não pode proceder a argumentação da República da Lituânia e da Roménia, segundo a qual o período de carência é inapto a alcançar o objetivo, enunciado no considerando 20 do Regulamento 2020/1055, de que as regras relativas à cabotagem sejam claras, simples e fáceis de fazer cumprir.

811 A este respeito, há que observar que, para realizar esse objetivo, o artigo 2.º, ponto 4, alíneas b) e c), deste regulamento rege as modalidades de prova do transporte internacional que precedeu a operação de cabotagem, bem como as de cada operação de cabotagem.

812 Quanto à introdução de um período de carência, cujo objetivo principal é, conforme exposto no n.º 803 do presente acórdão, garantir que as operações de cabotagem não sejam executadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, não se pode considerar que viola, enquanto tal, o objetivo enunciado no considerando 20 do Regulamento 2020/1055.

813 Em segundo lugar, quanto ao objetivo de manutenção do nível de liberalização do mercado, também enunciado no considerando 20 do Regulamento 2020/1055, importa referir que o considerando 2 do Regulamento n.º 1072/2009 dispunha que o estabelecimento de uma política comum dos transportes implica, nomeadamente, a aprovação das condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro, as quais devem ser estabelecidas de forma que contribuam para o bom funcionamento do mercado interno dos transportes. Neste contexto, conforme decorre dos seus considerandos 4, 5, 13 e 15, um dos objetivos iniciais deste regulamento, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, consistia, para conseguir o estabelecimento de uma política comum dos transportes de forma flexível e harmoniosa, na previsão de um regime transitório de cabotagem enquanto a harmonização do mercado dos transportes rodoviários de mercadorias não estiver concluída. A este título, previu-se que as operações de cabotagem num Estado-Membro de acolhimento sejam autorizadas sempre que não sejam realizadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua nesse Estado-Membro.

814 Assim, ao prevenir o desenvolvimento de práticas de cabotagem sistemática, o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 visa sanar, tal como referido nos n.os 807 e 808 do presente acórdão, as consequências inesperadas da aplicação do Regulamento n.º 1072/2009 e realizar o objetivo inicial prosseguido pelo legislador da União, assegurando, de acordo com o nível de liberalização por este fixado para contribuir para o bom funcionamento do mercado interno dos transportes, o caráter temporário da cabotagem.

815 Em terceiro lugar, visto que a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia alegam que o período de carência não é apto a alcançar o objetivo enunciado no considerando 21 do Regulamento 2020/1055, segundo o qual as operações de cabotagem deviam contribuir para aumentar o fator de carga dos veículos e reduzir a circulação em vazio, há que observar que este considerando 21 refere, todavia, que esses transportes devem ser autorizados desde que não sejam realizados de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento

– *Quanto à necessidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055*

816 No que diz respeito à necessidade do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, a mesmo é contestada pela Roménia e pela República de Malta pelo facto de existirem medidas alternativas menos restritivas do que a adotada nesta disposição.

817 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao argumento da Roménia de que a implementação de mecanismos de supervisão e controlo mais eficazes é uma medida alternativa menos restritiva, basta recordar que, como referido no n.º 807 do presente acórdão, foram desenvolvidas práticas de cabotagem sistemática ao abrigo das regras em vigor anteriormente à adoção do Regulamento 2020/1055.

818 A este respeito, há que precisar que, na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 32 a 34 e 41 a 44), foram abordados diversos conjuntos de medidas, nomeadamente o «Pacote de Medidas 1 — Clarificação do Quadro (P1)», o «Pacote de Medidas 2 — Reforço da Aplicação (P2)» e o «Pacote de Medidas 3 — Revisão Aprofundada dos Regulamentos (P3)», sendo que o terceiro conjunto de medidas incluía os elementos constantes do segundo, o qual, por sua vez, reproduzia o conteúdo do primeiro.

819 Em conformidade com o seu título, o terceiro conjunto de medidas visava uma alteração substancial do quadro jurídico existente, nomeadamente no que diz respeito ao regime de cabotagem. Era neste conjunto de medidas que figurava a medida 8, que previa a eliminação do número máximo de operações de cabotagem que podiam ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento e a redução do período previsto para efeitos da realização dessas operações (Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, parte 1/2, pp. 32 a 34).

820 Ora, a avaliação de impacto (parte 1/2, pp. 57 a 59) concluiu que este terceiro conjunto de medidas constituía a opção a privilegiar em relação apenas às medidas do segundo conjunto, as quais eram relativas ao reforço dos mecanismos de controlo e de supervisão.

821 À semelhança da medida 8 constante deste terceiro conjunto de medidas, o período de carência pelo qual o legislador da União preferiu substituí-lo visa alterar o regime aplicável à cabotagem. Assim, não se pode afirmar que a imposição de um período de carência viola o princípio da proporcionalidade pelo facto de o mero reforço dos mecanismos de controlo e supervisão constituir uma medida menos restritiva e tão eficaz como esse período de carência.

822 Em segundo lugar, no que respeita à argumentação da República da Bulgária, da República de Malta e da Roménia de que a medida constante da proposta de regulamento «estabelecimento» relativa à previsão de um ciclo de cabotagem com uma duração de cinco dias teria permitido alcançar, de uma forma menos restritiva, o objetivo de garantir que estas operações não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, há que observar, por um lado, que a estimativa relativa a uma redução das atividades de cabotagem em pelo menos 31 % até 2035, na qual se baseia esta argumentação, decorre do relatório da Transport & Mobility Leuven (Transporte e Mobilidade Lovaina), intitulado «Impacto do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade no transporte rodoviário de mercadorias na Europa, designadamente nos Estados-Membros periféricos». Ora, esta estimativa não se reporta ao período de carência. Conforme decorre da página 13 deste relatório, a referida estimativa resulta ela própria da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 39 e 40), em especial da avaliação das consequências das reduções para quatro ou para cinco dias do período de sete dias, previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, durante o qual as operações de cabotagem são autorizadas, as quais implicam uma diminuição das atividades de cabotagem, respetivamente, em pelo menos 31 % ou 20 % até 2035.

823 Por outro lado, saliente-se que o risco de uma atividade sistemática de cabotagem decorre, como alega o Conselho, da falta de precisão quanto à frequência dos períodos durante os quais é permitido efetuar operações de cabotagem num mesmo Estado-Membro.

824 Com efeito, devido a essa falta de precisão, o Regulamento n.º 1072/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, permitia aos transportadores efetuarem ciclos de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento, salvaguardando apenas a regra prevista no artigo 8.º, n.º 2, primeiro parágrafo, último período, do Regulamento n.º 1072/2009. Uma vez que a medida constante da proposta de regulamento «estabelecimento» não impedia a realização no mesmo Estado-Membro, imediatamente após a realização de uma operação de transporte internacional, de um novo ciclo de cabotagem nesse Estado-Membro no termo do anterior, não pode, em todo o caso, ser considerada uma medida que permite garantir, com tanta eficácia como o período de carência, que as operações de cabotagem não sejam executadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

825 Em terceiro lugar, contrariamente ao que alegam a República da Bulgária e a Roménia, não se pode considerar que o artigo 2.º, ponto 4.º, alínea a), do Regulamento 2020/1055 tenha introduzido uma medida desnecessária pelo facto de as empresas de transporte já serem obrigadas, por força do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1071/2009, a dispor de um estabelecimento efetivo no Estado-Membro de estabelecimento. Com efeito, desde logo, esse requisito não é suscetível de excluir que a empresa em causa possa efetuar operações de cabotagem de forma não temporária num Estado-Membro diferente do de estabelecimento.

826 Em seguida, quanto à alegação da Roménia de que, admitindo que o período de carência visa garantir que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento, a percentagem de cabotagem ilegal nestas operações é muito reduzida, pelo que a introdução de medidas restritivas a acrescer às constantes do Regulamento n.º 1072/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, não se justifica, há que observar que, segundo a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 6 e 7), a cabotagem ilegal, mesmo a um nível relativamente reduzido, tem repercussões económicas significativas no setor dos transportes.

827 Para outro lado, no que diz respeito às alegações da Roménia de que a conclusão relativa ao aparecimento de uma atividade de cabotagem sistemática, enunciada na Avaliação *ex post* dos Regulamentos n.os 1071/2009 e 1072/2009, se baseia na situação de um único Estado-Membro, há que recordar que, conforme exposto no n.º 813 do presente acórdão, o Regulamento n.º 1072/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, já tinha por objetivo evitar que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

828 Ora, esta avaliação evidencia claramente que os requisitos previstos no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009 não permitem, por si sós, evitar a prática da cabotagem sistemática. Por conseguinte, essas alegações não podem pôr em causa a necessidade do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 para alcançar esse objetivo.

– *Quanto ao caráter proporcionado do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055*

829 No que diz respeito ao caráter proporcionado do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, da jurisprudência recordada no n.º 266 do presente acórdão resulta que, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, atendendo à missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelos tratados e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados, nomeadamente, no artigo 3.º, n.º 3, TUE. Com efeito, nessa situação, o legislador da União só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção dos interesses gerais e dos objetivos transversais da União reconhecidos pelos tratados se puder adaptar a legislação pertinente da União a tais alterações ou evoluções.

830 Nestas condições, o legislador da União pôde considerar, no âmbito do seu poder de apreciação, que a imposição do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 era uma medida proporcionada para mitigar as consequências inesperadas geradas, na vigência do Regulamento n.º 1072/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, pelo aparecimento de práticas de cabotagem sistemática contrárias ao caráter temporário que a operação de cabotagem deve revestir.

831 A este respeito, em primeiro lugar, não podem ser acolhidos os argumentos da República da Bulgária e da Roménia segundo os quais este período de carência implicaria uma regressão do nível de liberalização por equivaler a um período de repouso durante o qual não será possível efetuar operações de transporte com o veículo em causa durante quatro dias.

832 Com efeito, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 limita-se a prever que, no fim do período durante o qual as operações de cabotagem podem ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento nas condições previstas no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1055, não é autorizada, durante um período de quatro dias, a realização de operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

833 Por conseguinte, conforme salientado pelo advogado-geral no n.º 765 das suas conclusões, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não visa proibir a realização de outras operações de transporte, como as operações de transporte internacional para o Estado-Membro

de estabelecimento ou para outros Estados-Membros, seguidas, se for caso disso, de operações de cabotagem nesses Estados-Membros. Assim, os transportadores podem, durante o período de carência, continuar a efetuar essas operações.

834 Por outro lado, mesmo que o legislador da União, com o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, tenha introduzido uma medida adicional sob a forma do período de carência, decidiu manter, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1055, a possibilidade de efetuar pelo menos três operações de cabotagem consecutivas a um transporte internacional de outro Estado-Membro ou de um país terceiro para o Estado-Membro de acolhimento num prazo de sete dias. Ora, de acordo com esta última disposição, o veículo utilizado para essas operações de cabotagem deve, necessariamente e em todo o caso, sair do território do Estado-Membro de acolhimento em causa no termo deste período de sete dias, antes, se for esse o caso, de poder iniciar um novo ciclo de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento após uma operação de transporte internacional.

835 Como o Conselho recorda com razão, um certo período de tempo deve assim, na prática, ser consagrado aos transportes internacionais antes de um veículo poder regressar ao território do Estado-Membro em causa para efetuar um novo ciclo de cabotagem, como indica a Análise de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, p. 40). Ora, como decorre dos elementos quantitativos fornecidos pelo Conselho, a introdução do período de carência não conduz à redução significativa do número de períodos de cabotagem que podem ser realizados mensalmente.

836 Embora a República da Bulgária alegue que, em relação ao transporte aéreo, as restrições em matéria de cabotagem foram levantadas em 1993, não expõe as razões pelas quais essa constatação é pertinente no presente caso, em relação ao setor do transporte rodoviário, uma vez que a situação das empresas que operam no setor de atividade dos diferentes meios de transporte não é comparável. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que, tendo em conta as respetivas modalidades de funcionamento, as condições da sua acessibilidade e a repartição das suas redes, estes diferentes meios de transporte não são, quanto às respetivas condições de utilização, intermutáveis (Acórdão de 26 de setembro de 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, n.º 47 e jurisprudência referida).

837 Quanto ao argumento de que apenas são permitidas as alterações legislativas no sentido de uma maior liberalização, basta observar que decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, pp. 40 e 47) que a supressão de todas as restrições às operações de cabotagem foi afastada, pelo facto de as diferenças sociais e económicas entre os Estados-Membros excluírem a abertura dos mercados de cabotagem e privarem esta medida do apoio político necessário.

838 Em segundo lugar, no que diz respeito aos argumentos da República da Lituânia, da República da Bulgária, da Roménia e da República da Polónia relativos à degradação significativa da situação económica das empresas de transporte, maioritariamente PME, estabelecidas nos Estados-Membros situados, segundo os Estados-Membros recorrentes, na «periferia da União» e nos de menor superfície, devido ao aumento dos custos de exploração resultantes do período de carência, bem como a uma redução consecutiva do nível de vida e de emprego nesses Estados-Membros, sublinhe-se que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 é suscetível de acarretar custos adicionais às empresas de transporte obrigadas a respeitá-lo. O facto de uma obrigação instituída pelo legislador da União

ser suscetível de comportar determinados custos para as empresas de transporte responsáveis pelos mesmos não constitui, todavia, em si mesmo, uma violação do princípio da proporcionalidade, a não ser que esses custos sejam manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido.

839 Ora, primeiro, uma vez que essas consequências resultariam de uma pretensa redução das atividades de cabotagem em pelo menos 31 % até 2035, importa referir que, conforme constatado no n.º 822 do presente acórdão, esta estimativa se reporta a uma medida que tem por objeto limitar o período durante o qual as operações de cabotagem podem ser efetuadas, enquanto o legislador da União, ao adotar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, deu preferência a uma medida alternativa.

840 Segundo, como alegam a República da Bulgária e a Roménia, é certo que as empresas de transporte que participaram na avaliação de impacto indicaram que a introdução de uma medida como o período de carência lhes acarretaria despesas significativas, nomeadamente devido ao consequente aumento das suas despesas gerais (Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, parte 2/2, p. 48). No entanto, os custos decorrentes desta medida devem, pelo menos, ser apreciados em função, por um lado, da importância que representam as operações de cabotagem para os transportadores e, por outro, da proporção de despesas gerais nos custos suportados por uma empresa de transporte. Ora, o estudo efetuado em apoio da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, intitulado «Estudo de base da avaliação de impacto para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do Regulamento (CE) n.º 1072/2009, relatório final», indica, na página 143, que a cabotagem apenas representa uma reduzida percentagem das atividades de transporte rodoviário, pelo que os efeitos da referida medida sobre as empresas de transporte em geral serão ainda mais limitados.

841 Por outro lado, no âmbito da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, p. 37), considerou-se que a medida 8, que consistia em suprimir a referência ao número máximo de operações de cabotagem que podem ser efetuadas num Estado-Membro de acolhimento durante o mesmo ciclo e reduzir de sete para quatro dias o período em que essas operações de cabotagem podem ser efetuadas no referido Estado-Membro de acolhimento, implicaria, em média, um aumento das despesas gerais das empresas de transporte de cerca de 3,5 %.

842 De qualquer modo, embora não seja de excluir que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 produz efeitos diferentes nas empresas de transporte consoante o Estado-Membro em que as mesmas se encontrem estabelecidas, não deixa de ser verdade que os eventuais efeitos negativos que dele possam resultar quanto aos encargos para determinadas empresas devem ser ponderados com os efeitos positivos, em termos de manutenção de condições de concorrência equitativas, que resultarão de uma medida destinada a lutar contra práticas que se traduzem, violando o caráter temporário da operação de cabotagem, no exercício de atividades permanentes ou contínuas de cabotagem num mesmo Estado-Membro de acolhimento.

843 Terceiro, não há que acolher os argumentos relativos aos custos decorrentes dos dias de operação perdidos ou ao aumento das deslocações em vazio, uma vez que, conforme referido no n.º 833 do presente acórdão, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não tem por objeto proibir, durante o período de carência, a realização de toda e qualquer operação de transporte. Com efeito, os veículos que terminaram um primeiro ciclo de cabotagem num Estado-Membro podem, durante esse período, efetuar operações de transporte internacional para o Estado-Membro de estabelecimento ou para outros Estados-Membros, seguidas, se for caso disso, de operações de cabotagem nesses Estados-Membros. Importa também precisar que esta

disposição não exige que, durante esse período, os veículos regressem ao centro operacional da empresa de transporte em causa, o que leva a excluir a argumentação da República de Malta relativa à falta de viabilidade económica dos transportadores internacionais deste Estado-Membro pelo facto de, pretensamente, sobre eles recair a obrigação de transportar os respetivos veículos por via marítima para regressar ao referido Estado-Membro durante o período de carência.

844 Quanto às estimativas invocadas pela Roménia relativamente às consequências das novas regras introduzidas pelo primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade no seu conjunto, das quais consta a obrigação relativa ao regresso dos veículos, prevista no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, as mesmas não são pertinentes para apreciar as consequências específicas do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, devido à diferença de objeto destas duas disposições. O mesmo acontece com a avaliação invocada pela República da Bulgária, segundo a qual cada dia de repouso poderia custar até 24 milhões de euros por ano aos transportadores belgas. Com efeito, além do facto de esta avaliação se basear numa análise, citada pela imprensa especializada, que não foi apresentada ao Tribunal de Justiça, assenta na premissa errada de que o veículo fica imobilizado durante o período de carência, sem poder ser afetado a outras operações de transporte além da operação de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

845 Quarto, pelos mesmos motivos que os relativos aos argumentos sobre o aumento dos custos operacionais das empresas de transporte, há que rejeitar os argumentos relativos ao aumento do preço das mercadorias, invocados pela República da Polónia. É certo que a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento considerou provável a hipótese de uma repercussão do aumento dos custos operacionais no preço das mercadorias, mas precisou simultaneamente que os efeitos das medidas consideradas seriam extremamente limitados, uma vez que o transporte apenas representa uma pequena percentagem do preço das mercadorias (parte 1/2, p. 49).

846 Quinto, quanto aos argumentos relativos ao impacto do período de carência sobre o emprego, basta referir que o estudo efetuado em apoio da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, intitulado «Estudo de base da avaliação de impacto para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do Regulamento (CE) n.º 1072/2009, relatório final», indica, na página 143, que a redução substancial das atividades de cabotagem resultante de uma medida que reduziria para quatro ou para cinco dias o período de sete dias previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, durante o qual as operações de cabotagem são autorizadas, não deveria ter repercussões significativas sobre o nível global de emprego no setor dos transportes, nomeadamente pelo facto de, conforme exposto no n.º 840 do presente acórdão, a cabotagem representar apenas uma pequena percentagem das atividades de transporte rodoviário.

847 Ora, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia e a República da Polónia não invocaram argumentos suscetíveis de pôr em causa a pertinência das conclusões deste estudo em relação à medida prevista pelo legislador da União no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

848 Sexto, deve ser também rejeitado o argumento baseado no facto de, como decorre da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, p. 48), a atratividade da cabotagem sistemática decrescer, de qualquer modo, caso sejam adotadas regras mais eficazes para o destacamento dos condutores, no âmbito da Diretiva 2020/1057. Com efeito, há que referir que o objetivo prosseguido por esta diretiva consiste, conforme decorre dos seus considerandos 3 e 7, em prever

regras específicas, para efeitos da determinação do Estado-Membro cujas condições de trabalho e de emprego são garantidas aos condutores dos transportes rodoviários, que reflitam as especificidades da grande mobilidade dos trabalhadores neste setor e que, para o bom funcionamento do mercado interno, promovam o equilíbrio entre a melhoria das condições de trabalho adequadas e proteção social para esses condutores e a simplificação do exercício da livre prestação de serviços de transporte rodoviário, com base numa concorrência leal entre empresas de transporte nacionais e estrangeiras.

849 Por conseguinte, não se pode defender, unicamente com base nas consequências indiretas e limitadas decorrentes de medidas que visam outros objetivos, como os prosseguidos pela Diretiva 2020/1057 e enunciados nos seus considerandos 3 e 7, que o legislador da União excedeu manifestamente os limites da ampla margem de apreciação de que dispõe em matéria de política comum dos transportes ao adotar, no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, uma medida destinada a garantir que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

850 Em terceiro lugar, no que diz respeito aos argumentos da República da Lituânia, da Roménia e da República da Polónia de que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 fragmenta o mercado único e limita as oportunidades comerciais das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros qualificados de «Estados-Membros situados na periferia da União» e nos de menor superfície em relação a outro grupo de Estados-Membros qualificados, consoante o caso, de «Estados-Membros situados no centro da União» ou «Estados-Membros situados na parte ocidental da União», importa observar que as consequências do período de carência são suscetíveis de afetar sobretudo as empresas de transporte, qualquer que seja o Estado-Membro em que estejam estabelecidas, que optaram por um modelo de exploração económica que se traduz na prestação de uma parte essencial, ou mesmo da totalidade, dos seus serviços mediante operações de cabotagem efetuadas de forma permanente ou contínua no território do mesmo Estado-Membro de acolhimento, e isto apesar do caráter temporário que deve revestir a operação de cabotagem.

851 Com efeito, por um lado, como decorre do n.º 843 do presente acórdão, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não tem por objeto a imposição do regresso do veículo ao centro operacional da empresa de transporte em causa. Por conseguinte, os eventuais efeitos do período de carência não dependem das caraterísticas geográficas do Estado-Membro de estabelecimento.

852 Por outro lado, conforme exposto nos n.ºs 832 e 833 do presente acórdão, esta disposição apenas proíbe, durante o período de carência, efetuar operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento, mas não impede a realização de outras operações de transporte, nomeadamente, de operações de cabotagem efetuadas noutro Estado-Membro de acolhimento.

853 De qualquer modo, admitindo que o modelo de exploração económica exposto no n.º 850 do presente acórdão é essencialmente adotado pelas empresas de transporte estabelecidas em determinados Estados-Membros, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, recordada no n.º 246 do presente acórdão, que, quando o ato da União em causa tem consequências em todos os Estados-Membros e pressupõe que seja assegurado um equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, tendo em conta os objetivos prosseguidos por esse ato, a procura desse equilíbrio tomando em consideração a situação de todos os Estados-Membros não pode, em si mesma, ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade.

854 Por outro lado, resulta de jurisprudência constante, recordada no n.º 267 do presente acórdão, que o legislador da União, tendo em conta as evoluções importantes que afetaram o mercado interno, tem o direito de adaptar um ato legislativo, a fim de proceder a um reequilíbrio dos interesses em causa com o objetivo, nomeadamente, de assegurar uma concorrência equitativa através da alteração das condições em que se exerce a livre prestação de serviços.

855 No presente caso, o legislador da União visou precisamente, ao impor o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, proceder a um novo equilíbrio tendo em conta os interesses das diversas empresas de transporte sanando, sem, no entanto, pôr em causa o nível anterior de liberalização do mercado de transportes, as dificuldades geradas pela aplicação do Regulamento n.º 1072/2009 devido a práticas, contrárias ao caráter temporário que deve revestir a operação de cabotagem, que consistem em desenvolver atividades permanentes ou contínuas de cabotagem num mesmo Estado-Membro de acolhimento.

856 Em quarto lugar, no que diz respeito aos argumentos relativos aos pretensos efeitos nefastos no ambiente decorrentes do período de carência, estes argumentos sobrepõem-se aos argumentos apresentados pela República da Lituânia, no seu primeiro fundamento, pela República da Bulgária, nas duas partes do seu primeiro fundamento, ao impugnar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e pela República da Polónia, no seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas deste regulamento, na parte que visa o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do mesmo, pelo que serão analisados nesse contexto.

857 Em quinto lugar, no que diz respeito ao argumento da Roménia, relativo à pandemia de COVID-19, basta referir que não incumbe ao legislador da União sanar os efeitos desta pandemia no âmbito do Regulamento 2020/1055, o qual visa adaptar à evolução no setor dos transportes rodoviários as regras comuns, por um lado, no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário e, por outro, para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias, ainda menos quando há outros atos legislativos específicos com esse objeto, à semelhança, no domínio dos transportes, do Regulamento 2020/698. Os efeitos da pandemia de COVID-19 não são, por conseguinte, pertinentes para apreciar a conformidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 com as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

858 À luz de todas as considerações precedentes, há que concluir que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não causa inconvenientes manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido por esta disposição, que é garantir que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

859 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o quinto fundamento invocado pela República da Lituânia, a segunda parte do segundo fundamento invocado pela República da Bulgária, a segunda parte do primeiro fundamento invocado pela Roménia, o segundo fundamento invocado pela República de Malta e o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia.

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

1) Argumentação das partes

860 A República da Lituânia, na segunda parte do seu segundo fundamento, a Roménia, no seu terceiro fundamento, ao impugnar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e a República de Malta, no seu terceiro fundamento, alegam que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não respeita as exigências decorrentes do princípio da não discriminação, conforme previsto no artigo 18.º TFUE. A República de Malta invoca igualmente uma violação dos artigos 20.º e 21.º da Carta.

861 Em primeiro lugar, estes três Estados-Membros alegam que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 viola os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação, uma vez que implica uma discriminação entre, por um lado, as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros situados na periferia da União, de menor superfície ou que se distinguem pelo seu caráter insular e, por outro, as estabelecidas em Estados-Membros situados na parte central ou ocidental da União.

862 A República da Lituânia alega que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 entrava o exercício das liberdades do mercado interno, dando origem a uma discriminação indireta em relação aos Estados-Membros situados na periferia da União e de menor superfície. A este respeito, devido a fatores específicos da parte central e ocidental da União, como uma grande concentração de população ou um setor industrial mais desenvolvido, as necessidades de transporte verificam-se principalmente nesta parte da União. Devido ao período de carência, as empresas estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União e de menor superfície seriam dissuadidas de prestar serviços de transporte nos mercados mais lucrativos.

863 A Roménia alega que os veículos matriculados nos Estados-Membros que aderiram à União a partir de 1 de maio de 2004 são utilizados na maior parte das operações de transporte internacional, incluindo operações de cabotagem, enquanto as empresas de transporte estabelecidas nos outros Estados-Membros efetuam sobretudo operações de transporte nacional de mercadorias, pelo que a medida prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 afeta de forma desigual as empresas de transporte na União.

864 Em particular, as empresas de transporte estabelecidas em Estados-Membros situados na parte central ou ocidental da União e que efetuam operações de transporte internacional beneficiam de uma vantagem geográfica devido às menores distâncias a percorrer até aos Estados-Membros de carga e de descarga. Por conseguinte, essas empresas não são significativamente afetadas pela introdução de restrições aplicáveis às operações de cabotagem.

865 Por outro lado, a avaliação dos efeitos do Regulamento 2020/1055 sobre o mercado dos transportes, em especial do período de carência, deve ter em conta outros elementos do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade. Uma avaliação global evidencia o caráter discriminatório da regulamentação, que atinge essencialmente os transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União.

866 A República de Malta sublinha que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 viola o princípio da igualdade de tratamento, uma vez que, sem a menor justificação objetiva, o período de carência previsto nesta disposição trata de forma idêntica situações diferentes. Devido ao caráter insular de Malta e à sua situação geográfica, as empresas de transporte maltesas não

consideram de modo algum organizar o regresso dos seus veículos a Malta no termo de três operações de cabotagem num Estado-Membro de acolhimento consecutivas a um transporte internacional com destino a este Estado-Membro. Por conseguinte, o período de carência obriga-as a encaminhar os seus veículos para outro Estado-Membro ou a suspender as suas atividades no Estado-Membro de acolhimento até ao termo deste período.

867 Por outro lado, a República de Malta salienta que é verdade que o legislador da União deve beneficiar de uma ampla margem de apreciação no exercício das suas competências, quando é confrontado com escolhas económicas ou técnicas complexas. Todavia, uma medida como o período de carência não apresenta uma particular complexidade. Constitui uma regra geral aplicável a todos os Estados-Membros que tende a ignorar as particularidades geográficas específicas de um determinado Estado-Membro. Essa regra tem por efeito discriminar um Estado-Membro notoriamente impedido de cumprir o período de carência devido à sua particular infraestrutura de transporte, aos mecanismos de acesso às mercadorias estrangeiras e às suas características geográficas únicas.

868 Quanto ao período de carência propriamente dito, a República de Malta considera que não deve ser efetuada uma ponderação entre os objetivos de proteção da saúde ou do ambiente de um ato legislativo e os efeitos socioeconómicos deste ato nos diversos Estados-Membros, mas uma ponderação entre os efeitos socioeconómicos benéficos do referido ato para a grande maioria dos Estados-Membros situados no continente e, por um lado, os efeitos prejudiciais no ambiente para a União no seu conjunto e, por outro, os seus efeitos socioeconómicos prejudiciais para a minoria dos Estados-Membros situados na periferia da União. A este título, é manifestamente errado aplicar às empresas de transporte estabelecidas num Estado-Membro insular um tratamento idêntico ao das empresas que não dependem de um trajeto marítimo para exercer as suas atividades de transporte.

869 Segundo a República da Lituânia e a Roménia, o período de carência conduz a uma redistribuição artificial do mercado do transporte rodoviário de mercadorias e a uma limitação das oportunidades comerciais dos transportadores noutros Estados-Membros. Esta medida protecionista e restritiva cria uma barreira à entrada nos mercados externos para os transportadores não residentes, provenientes essencialmente dos Estados-Membros situados na periferia da União e dos de menor superfície.

870 Em segundo lugar, a República da Lituânia, a Roménia e a República de Malta alegam que o período de carência viola o princípio da não discriminação e o princípio da igualdade dos Estados-Membros devido à posição claramente mais desfavorável em que se encontram os Estados-Membros situados na periferia da União, os de menor superfície ou os que se distinguem pelo seu caráter insular. A este respeito, a República da Lituânia invoca, em particular, uma violação do artigo 4.º, n.º 2, TUE.

871 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

872 No caso em apreço, é pacífico que a medida prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, na parte em que impõe às empresas de transporte a observância de um período de carência entre dois ciclos de cabotagem no mesmo Estado-Membro, se aplica

indistintamente a todas as empresas de transporte qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontram estabelecidas, pelo que não implica nenhuma discriminação direta proibida pelo direito da União.

873 Por conseguinte, importa verificar, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 308 a 310 do presente acórdão, se esta disposição aplica de forma injustificada uma regra idêntica a situações diferentes, à luz, nomeadamente, do objetivo que prossegue, e é, por este motivo, constitutiva de uma discriminação indireta proibida pelo direito da União, porque, tal como alegam, em substância, a República da Lituânia, a Roménia e a República de Malta, é, pela sua própria natureza, suscetível de afetar mais as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados, segundo os Estados-Membros recorrentes, na «periferia da União», de menor superfície ou que se distinguem pelo seu carácter insular, bem como este grupo específico de Estados-Membros em relação às empresas de transporte e aos outros Estados-Membros.

874 Em primeiro lugar, no que diz respeito à existência de uma alegada discriminação entre as empresas de transporte estabelecidas, por um lado, em Estados-Membros situados na «periferia da União», de menor superfície ou que se distinguem pelo seu caráter insular e, por outro, as que se encontram estabelecidas em Estados-Membros situados na «parte central ou ocidental da União», importa referir que, contrariamente à premissa em que assenta a argumentação da Roménia e da República de Malta, e conforme resulta dos n.os 833 e 843 do presente acórdão, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não impõe à empresa de transporte, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontre estabelecida, uma obrigação de fazer regressar o veículo ao centro operacional desta empresa durante o período de carência. Além disso, este período de carência não priva as empresas de transporte, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontrem estabelecidas, da possibilidade de prosseguir, durante o mesmo, atividades de transporte, incluindo atividades de cabotagem, desde que estas últimas não sejam efetuadas no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

875 Por conseguinte, não se pode defender que o período de carência tem por efeito colocar certas empresas de transporte, devido às características geográficas do Estado-Membro em que se encontram estabelecidas, quer se trate, nomeadamente, da sua localização, segundo os Estados-Membros recorrentes, na «periferia da União», da sua superfície ou do seu caráter insular, numa situação diferente das empresas estabelecidas nos Estados-Membros situados na «parte central ou ocidental» da União.

876 A alegada diferença de impacto do período de carência nas empresas de transporte consoante o respetivo lugar de estabelecimento na União não resulta do caráter pretensamente discriminatório da regra imposta pelo legislador da União no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, mas, conforme referido no n.º 850 do presente acórdão, do modelo de exploração económica pelo qual optaram as empresas de transporte, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontrem estabelecidas, que se traduz na prestação de uma parte essencial, ou mesmo da totalidade, dos seus serviços mediante operações de cabotagem efetuadas de forma permanente ou contínua no território do mesmo Estado-Membro de acolhimento.

877 De resto, importa acrescentar que, por um lado, como o advogado-geral salientou nos n.os 618 e 796 das suas conclusões, só as empresas de transporte que exercem as suas atividades desrespeitando o caráter temporário das operações de cabotagem, já previsto pelo Regulamento n.º 1072/2009, é que serão particularmente afetadas pelo período de carência. Ora, o objetivo prosseguido pelo artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, conforme exposto no

considerando 21 deste regulamento, consiste precisamente em assegurar que as operações de cabotagem não sejam efetuadas de forma que se estabeleça uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento.

878 Por outro lado, é certo que as consequências do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 para as empresas de transporte são suscetíveis de diferir consoante a percentagem das operações de cabotagem no conjunto das atividades dessas empresas e de representar um encargo mais significativo para aquelas que, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontrem estabelecidas, optaram pelo modelo de exploração económica mencionado nos n.os 850 e 876 do presente acórdão, por contraposição às empresas que efetuam poucas atividades de transporte desta natureza e nas quais esse período tem um impacto menor.

879 Todavia, recorde-se que, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 829 do presente acórdão, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União tem o direito de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, atendendo à missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelos tratados e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados, nomeadamente, no artigo 3.º, n.º 3, TUE no que respeita ao estabelecimento de um mercado interno. Com efeito, nessa situação, este legislador só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção desses interesses gerais e desses objetivos transversais se puder adaptar a legislação da União relevante a tais alterações ou evoluções.

880 Ora, no presente caso, o legislador da União, longe de introduzir uma discriminação entre empresas de transporte, pretendeu, com a adoção do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, sanar as consequências inesperadas geradas, na vigência do Regulamento n.º 1072/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, pelo aparecimento de práticas de cabotagem sistemática contrárias ao caráter temporário que a operação de cabotagem deve revestir.

881 Tal como referido no n.º 322 do presente acórdão, uma disposição do direito da União não pode assim ser considerada, em si mesma, contrária aos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo simples facto de acarretar consequências diferentes para certos operadores económicos, quando essa situação é a consequência das diferentes condições de exploração em que se encontram e não de uma disparidade de direitos inerente à disposição impugnada.

882 As conclusões precedentes não podem ser postas em causa, desde logo, pela argumentação da República da Lituânia e da Roménia de que o período de carência redistribui artificialmente o mercado do transporte rodoviário de mercadorias e limita as oportunidades comerciais das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados, segundo os Estados-Membros recorrentes, na «periferia da União» e nos de menor superfície, pelo que o mesmo coloca, de facto, essas empresas numa situação diferente da das empresas estabelecidas nos Estados-Membros situados na «parte central ou ocidental da União».

883 Com efeito, essa argumentação baseia-se, em substância, na consideração, por um lado, de que as necessidades de transporte existem sobretudo, segundo os referidos Estados-Membros recorrentes, na «parte central e ocidental da União» e, por outro, de que as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na «periferia da União» e nos de menor

superfície realizam a maior parte das operações de cabotagem da União, enquanto as empresas de transporte estabelecidas noutros Estados-Membros efetuam principalmente operações de transporte no interior do respetivo Estado-Membro.

884 Ora, importa observar que a eventual diferença de impacto entre as empresas de transporte em função do respetivo Estado-Membro de estabelecimento resulta, em qualquer caso, da diferente natureza das operações realizadas, a qual se encontra refletida no artigo 91.º, n.º 1, alínea b), TFUE do qual resulta que as operações de cabotagem, a saber, as realizadas no interior de um Estado-Membro por um transportador não estabelecido no mesmo, se devem distinguir dos transportes puramente nacionais, a saber, os realizados no interior de um Estado-Membro por um transportador ali estabelecido.

885 Por conseguinte, o facto de as operações de transporte efetuadas num determinado Estado-Membro estarem sujeitas a regras distintas quando constituem operações diferentes, no caso em apreço consoante se trate de operações de cabotagem ou de transportes puramente nacionais, não pode violar os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação.

886 Quanto ao argumento da República de Malta de que o período de carência obriga os transportadores malteses, no termo de um período de cabotagem, a se deslocarem para outro Estado-Membro ou a suspenderem as suas atividades durante o período de carência, há que salientar que, por um lado, a necessidade de se deslocarem para outro Estado-Membro já decorria do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, dado que, por força desta disposição que não foi alterada pelo Regulamento 2020/1055, o veículo deve sair do território do Estado-Membro de acolhimento no termo de um primeiro ciclo de cabotagem, antes de aí poder iniciar, se for caso disso, após uma nova operação de transporte internacional com destino a esse Estado-Membro, um novo ciclo de cabotagem.

887 Por outro lado, conforme referido no n.º 874 do presente acórdão, o respeito do período de carência não exige que a empresa de transporte em causa suspenda toda e qualquer atividade de transporte. Com efeito, não impede essa empresa de efetuar operações de transporte diferentes das operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento após um primeiro ciclo de cabotagem neste último Estado. Assim, o argumento da República de Malta assenta, na realidade, na premissa de que, não existindo um período de carência, as empresas de transporte em causa continuariam a efetuar tais operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro. Ora, o referido período foi instituído precisamente para evitar estas atividades realizadas de forma permanente ou contínua no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

888 Em segundo lugar, no que diz respeito à argumentação da República da Lituânia, da Roménia e da República de Malta relativa à existência de uma pretensa violação do princípio da não discriminação e do princípio da igualdade dos Estados-Membros, esta deve ser excluída pelos mesmos motivos que acabam de ser expostos, dado que se baseia, no essencial, nas consequências indiretas que decorreriam da alegada discriminação entre as empresas de transporte estabelecidas na União. Por outro lado, o mesmo se aplica à violação, alegada pela República da Lituânia, do princípio de igualdade dos Estados-Membros perante os tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, uma vez que este Estado-Membro não apresenta uma argumentação diferente com fundamento nesta disposição.

889 De resto, mesmo admitindo que determinados Estados-Membros sejam indiretamente mais afetados do que outros pela referida disposição, não obstante o seu caráter indiferenciadamente aplicável, basta recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça exposta no n.º 332

do presente acórdão, um ato da União que tenha por objeto uniformizar as normas dos Estados-Membros, desde que se aplique de forma igual a todos os Estados-Membros, não pode ser considerado discriminatório, sendo que tal ato de harmonização cria inevitavelmente efeitos divergentes consoante o estado anterior das diferentes legislações e práticas nacionais.

890 Estas considerações não são suscetíveis de ser postas em causa pela alegação da Roménia, relativa ao efeito discriminatório global que resultaria do conjunto das disposições do «Pacote Mobilidade», objeto dos três recursos interpostos por este Estado-Membro nos processos C-546/20 a C-548/20. Com efeito, este último não demonstrou, no processo C-547/20, que decorre do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 uma discriminação. Quanto ao demais, os argumentos apresentados contra o Regulamento 2020/1054 e contra a Diretiva 2020/1057 devem ser apreciados no âmbito dos fundamentos e argumentos que visam, no contexto dos recursos interpostos nos processos C-546/20 e C-548/20, a anulação total ou parcial destes atos do direito da União.

891 Por conseguinte, há que julgar improcedentes a segunda parte do segundo fundamento invocado pela República da Lituânia, o terceiro fundamento invocado pela Roménia, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e o terceiro fundamento invocado pela República de Malta.

c) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE

1) Argumentação das partes

892 A República da Bulgária, com o seu quarto fundamento, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, alega que, ao adotar esta disposição, o legislador da União violou o artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

893 Segundo esse Estado-Membro, este artigo 91.º, n.º 1, que constitui a base jurídica desse regulamento, exigia que o legislador deliberasse de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do CESE e do CdR. O período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não figurava na proposta de regulamento «estabelecimento», pelo que não pôde ser analisado por esses comités antes de emitirem os respetivos pareceres, em 18 de janeiro e em 1 de fevereiro de 2018. Uma vez que não consultou posteriormente estes comités quanto à alteração substancial introduzida nessa proposta, o referido legislador violou o referido artigo 91.º, n.º 1.

894 A República da Bulgária observa que o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a obrigação de consulta no âmbito do processo legislativo numa época em que, não sendo colegislador, o Parlamento, à semelhança do CESE e do CdR atualmente, tinha um papel consultivo. Declarou que a exigência de consulta do Parlamento implicava que fosse efetuada uma nova consulta sempre que o texto finalmente adotado, considerado no seu conjunto, se afastasse na sua substância daquele sobre o qual o Parlamento já tinha sido consultado (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-65/90, EU:C:1992:325, n.º 16).

895 Uma vez que este papel consultivo continua, atualmente, a ser exercido pelo CESE e pelo CdR, por força do artigo 91.º, n.º 1, TFUE, a jurisprudência mencionada no número anterior aplica-se por analogia à obrigação de consulta destes dois comités. Por conseguinte, no caso em apreço, estes deveriam ter sido novamente consultados sobre a alteração substancial que consiste na introdução do período de carência.

896 Não é correto alegar, como faz o Parlamento, que não existe nenhum precedente de segunda consulta dos comités no âmbito do processo legislativo. A título de exemplo, durante o processo legislativo sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à avaliação das tecnologias de saúde e que altera a Diretiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], foi aditada uma disposição complementar à base jurídica do ato em causa, o que levou o legislador da União a decidir consultar pela segunda vez o CESE.

897 O Parlamento e o Conselho alegam que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

898 Recorde-se que o artigo 91.º, n.º 1, TFUE prevê que, para efeitos de aplicação do artigo 90.º TFUE e tendo em conta os aspetos específicos dos transportes, o Parlamento e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao CESE e ao CdR, estabelecem, nomeadamente, as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro.

899 É forçoso constatar que não decorre desta disposição que o CESE e o CdR devem ser novamente consultados caso se pretenda alterar uma proposta de ato legislativo.

900 A República da Bulgária alega, todavia, que a obrigação de consulta do CESE e do CdR resulta, no presente caso, da aplicação por analogia da jurisprudência do Tribunal de Justiça no Acórdão de 16 de julho de 1992, Parlamento/Conselho (C-65/90, EU:C:1992:325), que precisou o alcance do papel consultivo exercido pelo Parlamento, à época, no âmbito do processo de legiferação.

901 De acordo com esta jurisprudência, a exigência de consulta do Parlamento durante o processo de legiferação, nos casos previstos pelo Tratado, implica a de proceder a uma nova consulta desta instituição sempre que o texto que vier a ser adotado, considerado no seu conjunto, se afaste na sua substância daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento, com exceção dos casos em que as modificações correspondam, na essência, às pretensões formuladas pelo próprio Parlamento (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-65/90, EU:C:1992:325, n.º 16 e jurisprudência referida). Esta exigência de consulta regular do Parlamento é considerada uma formalidade essencial cuja inobservância implica a nulidade do ato em questão (v., neste sentido, Acórdão de 5 de julho de 1995, Parlamento/Conselho, C-21/94, EU:C:1995:220, n.º 17).

902 No entanto, não sendo necessário apreciar a questão de saber se, dado que introduz o período de carência, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 constitui uma alteração substancial à proposta de regulamento «estabelecimento», importa salientar, como alegam o Parlamento e o Conselho, que a jurisprudência recordada nos n.os 900 e 901 do presente acórdão não é transponível para a obrigação de consulta do CESE e do CdR, prevista no artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

903 Com efeito, para efeitos de qualificar a exigência de proceder a uma nova consulta do Parlamento de formalidade essencial, o Tribunal de Justiça declarou que esta exigência decorria do facto de a participação efetiva do Parlamento no processo legislativo representar um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado e que esta competência constituía a expressão de um princípio democrático fundamental segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa (v., neste sentido, Acórdão de 10 de junho de 1997, Parlamento/Conselho, C-392/95, EU:C:1997:289, n.º 14 e jurisprudência referida). Ora, essas considerações não se aplicam de forma análoga ao CESE e ao CdR.

904 Primeiro, importa sublinhar que o CESE e o CdR, por um lado, e o Parlamento, por outro, ocupam lugares diferentes no que respeita ao equilíbrio institucional da União. Com efeito, enquanto o Parlamento figura entre as instituições da União, enumeradas no artigo 13.º, n.º 1, TUE, estes comités são abrangidos, um, pelos artigos 301.º a 304.º TFUE e, o outro, pelos artigos 305.º a 307.º TFUE, os quais constam do capítulo 3 do título I da sexta parte do TFUE, intitulado «Os órgãos consultivos da União».

905 Segundo, o artigo 10.º TUE enuncia, no seu n.º 1, que «[o] funcionamento da União baseia-se na democracia representativa». O n.º 2 deste artigo precisa, por um lado, que os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento e, por outro, que os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respetivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respetivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respetivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos. Em contrapartida, o referido artigo não confere nenhuma função de representação democrática ao CESE e ao CdR.

906 Daqui resulta que a República da Bulgária não pode invocar a jurisprudência relativa à obrigação de proceder a uma nova consulta do Parlamento durante o processo legislativo, para defender que o legislador da União violou, no presente caso, o artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

907 Esta conclusão não é suscetível de ser posta em causa pela alegação deste Estado-Membro de que existe um precedente, quanto ao processo legislativo sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à avaliação das tecnologias de saúde e que altera a Diretiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 final], que confirma a existência de uma obrigação de proceder a uma nova consulta do CESE e do CdR.

908 Com efeito, conforme o Conselho alega corretamente, importa distinguir, em conformidade com o artigo 304.º, primeiro parágrafo, e com o artigo 307.º, primeiro parágrafo, TFUE, os casos, «previstos nos Tratados», nos quais a consulta do CESE e do CdR é obrigatória, dos outros casos em que essa consulta é facultativa e deixada ao critério do Parlamento, do Conselho ou da Comissão, como se verifica no presente caso.

909 Daqui resulta que não pode ser deduzida nenhuma obrigação de proceder a uma nova consulta destes comités de um processo anterior em que uma destas instituições da União considerou oportuno proceder a uma nova consulta de uma delas.

910 Por conseguinte, há que julgar improcedente o quarto fundamento invocado pela República da Bulgária, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

d) Quanto à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE

1) Argumentação das partes

911 A República da Lituânia, no seu terceiro fundamento, a República da Bulgária, no seu quinto fundamento, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, a República de Malta, no seu primeiro fundamento, e a República da Polónia, no seu segundo e terceiro fundamentos, alegam que, ao adotar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, o legislador da União violou os requisitos decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, considerados isoladamente no que respeita à República de Malta, ou desta disposição e do artigo 94.º TFUE. A República da Bulgária alega, além disso, uma violação do artigo 90.º TFUE, lido à luz do artigo 3.º, n.º 3, TUE.

912 Em primeiro lugar, a República da Bulgária alega que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 viola o artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, o artigo 91.º, n.º 2, e o artigo 94.º TFUE, devido aos efeitos prejudiciais sobre o nível de vida e o emprego na Bulgária e, de um modo geral, nos Estados-Membros situados na periferia da União, bem como sobre a situação económica das empresas de transporte.

913 Estes efeitos são a consequência do aumento do número de transportes em vazio e das despesas daí decorrentes. A este respeito, a República da Bulgária considera que a introdução do período de carência não gera apenas custos significativos para os transportadores na Bulgária, mas também em todos os Estados-Membros cujos transportadores pratiquem operações de cabotagem, invocando este Estado-Membro, com base nos estudos mencionados nos n.os 772 e 796 do presente acórdão, uma redução de pelo menos 31 % até 2035 do número de operações de cabotagem na União e um custo anual para os transportadores belgas que pode chegar a 24 milhões de euros.

914 Deste modo, o legislador da União não teve em conta a importância da coesão económica, social e territorial, nem a solidariedade entre Estados-Membros, violando assim as prescrições do artigo 3.º, n.º 3, TUE.

915 Estas consequências foram demonstradas tanto pela República da Bulgária como por outros Estados-Membros. No entanto, não foi efetuada nenhuma análise complementar para determinar em que termos o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a prestação de serviços de transporte por si só, seriam afetadas e não foi feita nenhuma consulta ao CESE ou ao CdR a este respeito.

916 Em segundo lugar, no que se refere à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, a República da Lituânia, a República de Malta e a República da Polónia criticam o legislador da União por não ter tido em conta o impacto da medida prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 no nível de vida e no emprego em certas regiões, bem como na exploração dos equipamentos de transporte. A este respeito, a República da Polónia precisa que, embora o legislador da União disponha de uma ampla margem de apreciação, a sua obrigação de ter em conta determinados efeitos das medidas que adota não se pode limitar simplesmente a tomar conhecimento dos mesmos, sob pena de privar o artigo 91.º, n.º 2, TFUE da sua efetividade.

917 Primeiro, segundo a República da Lituânia, o estudo do ECIPE sobre a discriminação, exclusão e danos ambientais indica, na página 13, que o número de pessoas que trabalham no setor dos transportes é muito mais elevado nos Estados-Membros situados na periferia da União do que nos Estados-Membros situados na sua parte central e ocidental. Por conseguinte, os efeitos negativos do período de cabotagem previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 sobre o nível de vida e o emprego são mais significativos nesses primeiros Estados-Membros e traduzem-se em perdas de emprego, bem como numa migração dos trabalhadores.

918 A este respeito, ao passo que, anteriormente à adoção do Regulamento 2020/1055, era possível efetuar três operações de cabotagem de sete em sete dias, a introdução desse período de carência implica que o mesmo número de operações só pode ser efetuado de onze em onze dias. Daqui resulta uma redução do volume das atividades das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União e, consequentemente, uma redução do nível de vida e de emprego nesses Estados-Membros.

919 A título de exemplo, na Lituânia, conforme resulta do artigo de imprensa especializada, intitulado «*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*» («A Lituânia impugna o Pacote Mobilidade no Tribunal de Justiça»), pelo menos 35 000 trabalhadores das empresas de transporte correm o risco de perder o emprego.

920 Segundo, a República de Malta alega que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 terá consequências graves para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros insulares que, à semelhança da República de Malta, dependem muito das comunicações marítimas e dos itinerários de transportes multimodais, consequências que o legislador da União não estava em condições de tomar em consideração. Obrigar os transportadores malteses a suspender a suas operações de transporte durante quatro dias leva a uma paralisação arbitrária das suas atividades de transporte, para cumprirem uma regra que foi concebida para as efetivas operações de cabotagem, mas não para os transportadores estabelecidos nos Estados-Membros insulares e que exercem as suas atividades no continente.

921 O trajeto marítimo entre Malta e o continente é assegurado principalmente por navios ro-ro que transportam semirreboques e não veículos completos. Embora os transportadores malteses não estejam interessados nas operações de cabotagem nos termos definidos no Regulamento n.º 1072/2009, ou seja, as operações de transporte nacional noutro Estado-Membro, a suas operações de transporte em Itália não deixam de ser tecnicamente qualificadas como tal. Com efeito, este regulamento não considera o transporte marítimo de mercadorias de Malta para Itália um «transporte internacional», na aceção do seu artigo 2.º, ponto 2, pelo que o transporte de um semirreboque entre um porto italiano e outro local em Itália é considerado uma operação de cabotagem.

922 Uma vez que não tem em consideração a especificidade e a singularidade dos Estados-Membros insulares, como Malta, esta definição exclui claramente os transportadores malteses do gozo de direitos relacionados com a prestação de serviços de transportes internacionais.

923 Conforme evidencia o estudo realizado pela KPMG, intitulado «*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project — Market study: An impact assessment of Mobility Package I*» («Ministério dos transportes, infraestruturas e projetos de investimento — Estudo de mercado: avaliação de impacto do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade»), o período de carência tem repercussões graves nas atividades dos transportadores malteses. Uma vez que,

nomeadamente, torna mais pesadas as medidas logísticas das empresas de transporte de um Estado-Membro insular que exercem principalmente as suas atividades de transporte no continente, aumenta os custos dos transportes e compromete a eficácia das operações de transporte, este período de carência ameaça a atividade do setor dos transportes internacionais maltês, na aceção do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

924 Terceiro, a República da Polónia, ao considerar que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 conduzirá a uma redução do nível de vida e de emprego em certas regiões dos Estados-Membros situados na periferia da União e afetará as infraestruturas de transporte, remete para a argumentação desenvolvida em apoio do seu pedido de anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que introduz um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento nº 1071/2009, segundo a qual a obrigação relativa ao regresso implicará trajetos adicionais em vazio desprovidos de justificação económica.

925 Assim, o período de carência pode levar à retirada do mercado dos transportadores que deixem de poder exercer uma atividade rentável. Daqui resulta uma supressão de empregos no setor dos transportes nesses Estados-Membros. A este respeito, não foi tido em conta o facto de 90 % das empresas de transporte empregarem menos de dez pessoas e as PME representarem 55 % das pessoas que trabalham no setor dos transportes, sendo que as consequências deste período de carência serão particularmente gravosas para estas empresas de transporte. Por outro lado, a República da Polónia alega que a percentagem deste setor na economia dos Estados-Membros situados na periferia da União é mais elevada do que na dos outros Estados-Membros, de modo que a supressão de empregos será particularmente nociva naqueles Estados-Membros.

926 O legislador da União também não teve em conta o aumento do tráfego rodoviário induzido pela medida em causa, a qual aumenta o congestionamento das estradas e agrava a degradação do estado das infraestruturas rodoviárias. Neste contexto, deve ter-se em conta a «Lei da Quarta Potência», que demonstra que o impacto dos veículos nas infraestruturas rodoviárias, de acordo com a qual o efeito de deterioração das estradas cresce de forma exponencial, elevado à potência 4, com o aumento do peso do veículo. Ainda que os veículos pesados sejam menos numerosos do que os veículos de turismo, o seu impacto nas infraestruturas é, por isso, muito mais significativo. Por outro lado, o aumento do tráfego rodoviário prejudica igualmente a qualidade de vida nas zonas situadas na proximidade dos principais nós de transporte.

927 Além disso, a República da Polónia considera que as alterações jurídicas relativas ao transporte rodoviário conduziram a um aumento de 19 %, em média, do número de comportamentos de risco dos condutores, relacionados com a possibilidade de infringirem a lei.

928 Em terceiro lugar, quanto à violação do artigo 94.º TFUE, a República da Lituânia e a República da Polónia alegam que, ao adotar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, o legislador da União não teve em conta a situação económica das empresas de transporte.

929 Devido a uma avaliação insuficiente da situação do mercado dos transportes na União, bem como das particularidades geográficas relevantes dos Estados-Membros no que respeita a esse mercado, não foi tida em conta a deterioração da situação económica dos transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União e nos de menor superfície, na sequência da aplicação do período de carência previsto nesta disposição. Os Estados-Membros recorrentes recordam, a este respeito, que a percentagem das operações de cabotagem na atividade de transporte global de uma empresa de transporte é muito mais elevada nestes transportadores do que nos estabelecidos nos Estados-Membros situados no centro da União.

930 Para sustentar o argumento relativo a um efeito de afastamento do mercado dos referidos transportadores, resultante do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, a República da Lituânia baseia-se, por outro lado, nos elementos, expostos nos n.os 772 e 796 do presente acórdão, decorrentes do estudo do ECIPE sobre a discriminação, a exclusão e os danos ambientais e do estudo, mencionado no artigo de imprensa especializada, intitulado «Os Belgas não gostam do primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade. Consideram que as suas disposições também provocam perdas nas suas empresas».

931 A República da Polónia sublinha que o período de carência, devido às suas consequências negativas para uma grande maioria das empresas de transporte, pode provavelmente levar à insolvência de várias delas ou à sua deslocalização para os Estados-Membros situados no centro da União. Por outro lado, este Estado-Membro precisa que não se teve em conta que estas consequências serão particularmente negativas para as PME, sendo que estas empresas representam 90 % das empresas de transporte.

932 Além disso, segundo a República da Polónia, a adoção do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 durante a pandemia de COVID-19 confirma que a situação económica dos transportadores não foi tida em conta. De facto, os efeitos económicos desta pandemia fizeram-se sentir especialmente no setor dos transportes, uma vez que este ficou sujeito à diminuição da procura e às restrições na passagem das fronteiras internas reinstituídas pelos Estados-Membros. Ora, estes efeitos já existiam durante o processo legislativo.

933 O Parlamento e o Conselho consideram que estes fundamentos não são procedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

934 Em primeiro lugar, importa afastar a argumentação invocada pela República da Bulgária, relativa a uma violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, uma vez que, conforme resulta dos n.os 423 e 424 do presente acórdão, o artigo 3.º, n.º 3, TUE não faz parte dos parâmetros que permitem apreciar a conformidade de uma disposição de direito derivado com o direito primário. O mesmo se aplica ao artigo 90.º TFUE, nos termos do qual os objetivos dos Tratados são prosseguidos, no domínio dos transportes, «no âmbito da política comum dos transportes».

935 Em segundo lugar, quanto à argumentação da República da Lituânia, da República da Bulgária, da República de Malta e da República da Polónia, relativa a uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, recorde-se que, segundo esta disposição, o legislador da União deve ter em conta, aquando da adoção das medidas a que se refere o n.º 1 deste artigo, que têm por objeto a execução da política comum dos transportes tendo em conta os aspetos específicos dos mesmos, os casos em que a aplicação dessas medidas é suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões e a exploração dos equipamentos de transporte.

936 Uma vez que o Regulamento 2020/1055 foi adotado pelo legislador da União com base no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, base jurídica que não foi contestada no âmbito dos presentes recursos, incumbia a este último ter em conta, aquando da adoção do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), deste regulamento, as exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

937 A este respeito, conforme referido nos n.os 393 a 396 do presente acórdão, o artigo 91.º, n.º 2, TFUE impõe ao legislador da União, aquando da adoção das medidas com base no n.º 1 deste artigo 91.º, que sejam «tidos em conta» o respetivo impacto no nível de vida e no emprego em certas regiões e na exploração dos equipamentos de transporte, o que se insere no âmbito mais amplo de uma ponderação dos diferentes objetivos e interesses em jogo. Além disso, como o advogado-geral salientou no n.º 285 das suas conclusões, a utilização do termo «gravemente» indica que a referida disposição exige um impacto significativo das medidas em causa nesses parâmetros e não uma simples afetação.

938 Resulta, assim, do artigo 91.º, n.º 2, TFUE que os efeitos graves sobre o nível de vida e o emprego em certas regiões e sobre a exploração dos equipamentos de transporte não constituem limites absolutos atendendo à ampla margem de apreciação de que o legislador da União dispõe para a adoção de medidas em matéria de política comum dos transportes, desde que tenha em conta esses elementos.

939 Daqui resulta que, no âmbito da apreciação do impacto resultante da adoção de uma medida baseada no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, o legislador da União deve efetuar uma ponderação equitativa entre os diversos interesses em causa para alcançar os objetivos legítimos que prossegue. Assim, o simples facto de este dever tomar em consideração o nível de vida e o emprego em certas regiões e, portanto, os interesses económicos das empresas de transporte não se opõe a que estas sejam objeto de medidas que as vinculem (v., por analogia, Acórdão de 9 de setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.º 72 e jurisprudência referida).

940 Daqui decorre que o artigo 91.º, n.º 2, TFUE reflete, no essencial, a obrigação de o legislador da União agir no respeito do princípio da proporcionalidade adotando medidas que são aptas a realizar o objetivo prosseguido, que não vão manifestamente além do necessário para realizar esse objetivo e que são proporcionadas relativamente ao referido objetivo.

941 Ora, já foi declarado, no n.º 859 do presente acórdão, que os fundamentos e os argumentos invocados pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela República de Malta e pela República da Polónia, relativos à violação, pelo artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, do princípio da proporcionalidade, não permitem considerar que este princípio foi violado.

942 Além disso, na parte em que a República da Bulgária critica o legislador da União por não ter consultado novamente o CESE e o CdR antes de adotar a medida relativa ao período de carência, esses argumentos devem ser rejeitados pelos motivos expostos nos n.os 898 a 910 do presente acórdão.

943 Por outro lado, além do facto de os argumentos invocados no âmbito da apreciação da pretensa violação do princípio da proporcionalidade terem sido rejeitados, a República da Lituânia, a República da Bulgária, a República de Malta e a República da Polónia não apresentaram, em apoio dos presentes fundamentos e argumentos pelos quais alegam uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, nenhum elemento adicional suscetível de sustentar as suas alegações de que o período de carência tem um impacto grave no nível de vida e no emprego em certas regiões, bem como na exploração dos equipamentos de transporte, que o legislador da União não teve em conta ao instituir este período, violando assim essa disposição.

944 Primeiro, no que diz respeito ao impacto da medida prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 no nível de vida e no emprego, a República da Lituânia alega que o período de carência terá um efeito prejudicial nos Estados-Membros situados, em seu entender, na «periferia da União», dado que apenas permitirá realizar três operações de cabotagem de onze em onze dias e não de sete em sete dias como previa a legislação anterior. Todavia, conforme exposto nos n.os 832 e 833 do presente acórdão, este período de carência não priva as empresas de transporte da possibilidade de prosseguirem as suas atividades no âmbito de operações de transporte diferentes das operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente operações de cabotagem noutro Estado-Membro de acolhimento. Além disso, conforme alega com razão o Conselho, e como referido nos n.os 834 e 835 do presente acórdão, ainda antes das alterações introduzidas pelo Regulamento 2020/1055, o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009 já implicava que, entre dois ciclos de cabotagem, fosse consagrado um determinado lapso de tempo à realização, pelo veículo em causa, de um transporte internacional antes de iniciar um novo ciclo de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

945 Por outro lado, no que diz respeito ao risco de 35 000 trabalhadores perderem o seu emprego no setor dos transportes lituano, além do facto de este argumento revestir um caráter hipotético, decorre do artigo de imprensa especializada do qual foi extraída esta estimativa que a mesma se baseia numa declaração do ministro dos Transportes e das Comunicações lituano. Ora, em todo o caso, tal declaração não pode ser suficiente para demonstrar um impacto grave no emprego.

946 Além disso, no que respeita à argumentação da República da Polónia relativa a um eventual impacto grave no emprego do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, há que observar que este Estado-Membro não acompanha a sua alegação, segundo a qual esta medida pode implicar a retirada dos transportadores do mercado pelo facto de estes deixarem de poder exercer uma atividade rentável, das necessárias precisões que permitam apreciar a respetiva procedência. Com efeito, este Estado-Membro refere-se novamente, em apoio da sua argumentação, às consequências da execução da obrigação relativa ao regresso dos veículos, as quais consistem na realização de trajetos adicionais em vazio, sem explicitar por que motivo essas consequências são igualmente válidas para o período de carência.

947 A este respeito, há que sublinhar que o cumprimento deste período de carência não impõe, enquanto tal, trajetos adicionais. Tal período exige apenas que a empresa de transporte em causa que não pretenda imobilizar o durante o período de carência apenas efetue, nesse período, operações de transporte que não sejam operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento que poderiam ser efetuadas se esse período não existisse.

948 Por conseguinte, a argumentação da República da Polónia relativa ao impacto do período de carência no nível do emprego deve também ser considerada, na falta de qualquer elemento concreto suscetível de fundamentar a sua procedência, de natureza especulativa.

949 Segundo, quanto ao impacto da medida prevista no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 na exploração dos equipamentos de transporte e na qualidade de vida nas zonas situadas na proximidade dos principais nós de transporte, há que rejeitar, pelos mesmos motivos expostos no n.º 947 do presente acórdão, a argumentação desenvolvida pela República da Polónia baseada no facto de o período de carência conduzir a um aumento significativo do tráfego rodoviário. De igual modo, tal impacto também não pode, obviamente, resultar de um período de

imobilização do veículo na eventualidade de ser impossível efetuar, durante esse período de carência, operações de transporte que não sejam operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento.

950 Por outro lado, quanto aos argumentos invocados pela República da Polónia relativos ao aumento do número de comportamentos de risco pretensamente resultante do referido período, os mesmos revestem um caráter especulativo, pelo que não permitem demonstrar a existência de uma violação das exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

951 Terceiro, no que se refere à alegação da República de Malta de que o período de carência viola o artigo 91.º, n.º 2, TFUE, uma vez que a qualificação de uma determinada operação de transporte como transporte internacional ou de cabotagem não toma em consideração a situação geográfica específica de Malta, basta observar que, como salienta o Parlamento e é reconhecido por este Estado-Membro, essa qualificação decorre das definições constantes do artigo 2.º, pontos 2 e 6, do Regulamento n.º 1072/2009, disposições que não foram alteradas pelo Regulamento 2020/1055 e que, de qualquer modo, dizem respeito a uma questão diferente da do período de carência. Por conseguinte, basta constatar que essa argumentação não é suscetível de demonstrar uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE pelo artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

952 Em terceiro lugar, no que diz respeito aos argumentos da República da Lituânia, da República da Bulgária e da República da Polónia, relativos a uma pretensa violação do artigo 94.º TFUE, basta referir que esta disposição, nos termos da qual qualquer medida «relativa aos preços e condições de transporte», tomada no âmbito dos Tratados, deve ter em consideração a situação económica dos transportadores, não é pertinente no caso em apreço. Com efeito, o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, na parte em que institui um período de carência entre dois ciclos de cabotagem num Estado-Membro, não regula os preços ou as condições de transporte de mercadorias ou de passageiros, mas sim as modalidades segundo as quais um transportador pode, no termo de um primeiro ciclo de cabotagem num Estado-Membro de acolhimento, iniciar um novo ciclo de cabotagem nesse mesmo Estado-Membro de acolhimento.

953 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o terceiro fundamento invocado pela República da Lituânia, o quinto fundamento invocado pela República da Bulgária, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, o primeiro fundamento invocado pela República de Malta, bem como o segundo e o terceiro fundamentos invocados pela República da Polónia.

e) Quanto à violação das liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE

1) Argumentação das partes

954 Em primeiro lugar, a República da Lituânia, na primeira parte do seu segundo fundamento, alega que o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 viola o artigo 26.º TFUE, pelo facto de a primeira destas disposições restringir o funcionamento do mercado interno e limitar a eficácia da cadeia logística.

955 O facto de o objetivo de estabelecer um mercado interno, enunciado no artigo 26.º TFUE, ser implementado e precisado por outras disposições dos Tratados não tem por efeito de privar este artigo de pertinência, como o Tribunal de Justiça reconheceu no Acórdão de 27 de abril de 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, n.os 43 e 44).

956 Assim, embora a política comum dos transportes seja especificamente regulada pelo título VI da parte III do Tratado FUE, os princípios do mercado interno aplicam-se em princípio no domínio dos transportes, dado que esta política comum tem unicamente por objeto completar e implementar de forma mais eficaz, neste domínio, as liberdades fundamentais, nomeadamente a livre prestação de serviços em que assenta a referida política comum.

957 Ora, o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não permite alcançar o objetivo prosseguido por este regulamento, relativo à prevenção das distorções da concorrência, porquanto eleva as restrições à cabotagem a um nível tal que põe em causa o objetivo do mercado único de maneira fundamental. A este respeito, a Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 2/2, p. 48) realçou a necessidade de manter o nível de liberalização já alcançado, ao indicar que as alterações a introduzir na regulamentação não têm por objetivo alterar o nível de liberalização existente, mas melhorar a aplicação das regras nessa matéria. Aliás, o considerando 20 do referido regulamento enuncia igualmente que deve ser mantido o nível de liberalização alcançado até à data.

958 O facto de restringir a prestação de serviços de transporte pelos transportadores não residentes constitui um entrave fundamental à livre prestação de serviços. O Tribunal de Justiça declarou, aliás, no n.º 70 do Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220), que o Conselho violou os Tratados ao se abster de fixar as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais de um Estado-Membro.

959 O Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (Estados-Membros da União Europeia) e a República Checa, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a República da Hungria, a República de Malta, a República da Polónia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca relativo à adesão à União Europeia da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca (JO 2003, L 236, p. 17), assinado pela República da Lituânia em 16 de abril de 2003 e que entrou em vigor em 1 de maio de 2004, previu uma abertura do mercado do transporte rodoviário de mercadorias da União aos transportadores estabelecidos na Lituânia e a abolição de qualquer restrição à prestação de serviços, pelos transportadores lituanos, noutros Estados-Membros num prazo de cinco anos, o mais tardar, a partir da data de adesão. Com a sua adesão à União, a República da Lituânia contava com uma regulamentação que garantisse um mercado livre e aberto. Ora, o período de carência aumenta as restrições às prestações de serviços no domínio dos transportes rodoviários.

960 No seu Livro Branco, intitulado «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» [COM(2011) 144 final, pp. 12 e 21], a Comissão incluiu, aliás, o objetivo de uma «abertura mais completa dos mercados do transporte rodoviário» e, em primeiro lugar, de «prosseguir na via da eliminação das restrições à cabotagem ainda existentes».

961 Por conseguinte, o período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não só é incompatível com estes objetivos mas também entrava, de maneira fundamental, o bom funcionamento do mercado interno e a livre prestação de serviços no setor dos transportes, uma vez que leva a uma discriminação indireta em relação aos Estados-Membros situados na periferia da União e de menor superfície.

962 Por outro lado, a República da Lituânia alega que a livre prestação de serviços não deve, na falta de razões objetivas, variar em função do setor de atividade em causa. Ora, no setor do transporte aéreo, todas as restrições à cabotagem foram suprimidas com vista a estimular o desenvolvimento deste setor e melhorar os serviços oferecidos aos utentes. No setor do transporte rodoviário, em contrapartida, a liberalização esperada deu lugar a medidas de encerramento do mercado dos Estados-Membros aos transportadores não residentes, o que impede o desenvolvimento do setor e a otimização dos serviços.

963 Em segundo lugar, a República da Bulgária, na primeira parte do seu sétimo fundamento, em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, alega que esta disposição viola o artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE.

964 Segundo este Estado-Membro, o período de carência previsto neste artigo 2.º, ponto 4, alínea a), restringe consideravelmente a livre prestação de serviços de transporte que a política comum dos transportes garante aos transportadores.

965 A este respeito, conforme decorre dos n.ºs 64 e 65 do Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220), por um lado, o legislador da União é obrigado, por força do artigo 91.º, n.º 1, alínea a) e b), TFUE, a instituir a livre prestação de serviços em matéria de transporte e, tendo em conta as exigências decorrentes da livre prestação de serviços, a eliminar quaisquer formas de discriminação do prestador de serviços, em razão da sua nacionalidade ou do facto de se encontrar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde o serviço deve ser prestado. Por outro lado, o legislador da União não dispõe, neste ponto, do poder discricionário que pode invocar noutros domínios da política comum dos transportes.

966 Ora, apesar de o Regulamento n.º 1072/2009 pretender eliminar essas discriminações e as restrições impostas ao acesso aos mercados dos Estados-Membros no âmbito da realização progressiva do mercado único europeu, o período de carência reintroduz uma forma de discriminação e constitui uma regressão no estabelecimento de uma política comum dos transportes. Assim sendo, o legislador da União não cumpriu a sua obrigação de assegurar a aplicação dos princípios da livre prestação de serviços no âmbito da política comum dos transportes.

967 Por outro lado, a restrição da livre prestação de serviços de transporte decorrente do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 é injustificada devido ao caráter desproporcionado desta disposição.

968 Na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que esta questão também é regulada pelo artigo 56.º TFUE, a República da Bulgária precisa que o seu fundamento também se baseia neste artigo.

969 Em terceiro lugar, a República da Bulgária, na segunda parte do seu sétimo fundamento, em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, alega que esta disposição, devido às suas consequências graves para a livre circulação das mercadorias, deve ser considerada uma medida com efeitos equivalentes a restrições quantitativas, que é proibida por força dos artigos 34.º e 35.º TFUE.

970 Este Estado-Membro recorda que, em conformidade com o artigo 36.º TFUE, tal medida só pode ser justificada se prosseguir determinados objetivos e não constituir um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada no comércio entre os Estados-Membros. Por outro lado, constitui jurisprudência assente que as medidas nacionais suscetíveis de perturbar ou de tornar menos atrativo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados podem ser admitidas se prosseguirem um objetivo de interesse geral, se forem adequadas para garantir a sua realização e se não ultrapassarem o necessário para alcançar o objetivo prosseguido. Ora, pelas razões invocadas no âmbito dos seus outros fundamentos, a República da Bulgária considera que o período de carência previsto neste artigo 2, ponto 4, alínea a), é desproporcionado e, portanto, injustificado.

971 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

972 No que diz respeito, em primeiro lugar, à violação do artigo 26.º TFUE, invocada pela República da Lituânia, recorde-se que, nos termos do n.º 1 deste artigo, «[a] União adota as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados», enquanto o seu n.º 2 precisa que «[o] mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados».

973 Daqui resulta que, conforme o advogado-geral salientou no n.º 678 das suas conclusões, o artigo 26.º TFUE não pode ser invocado de forma autónoma sob pena de se ignorar o alcance e o efeito útil das outras disposições pertinentes do Tratado FUE, especialmente do artigo 58.º, n.º 1, TFUE. Esta constatação impõe-se tanto mais quando as medidas cuja legalidade é contestada, no presente caso o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, dizem respeito à livre prestação de serviços no domínio dos transportes, a qual está sujeita, no âmbito do direito primário, a um regime jurídico específico (v., neste sentido, Acórdão de 18 de março de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 36).

974 Com efeito, conforme resulta dos n.ºs 352 a 358 do presente acórdão e como é reconhecido pela República da Lituânia, a livre prestação de serviços neste domínio não é regulada pelo artigo 56.º TFUE, que diz respeito à livre prestação de serviços em geral, mas pelo artigo 58.º, n.º 1, TFUE, disposição específica nos termos da qual «[a] livre prestação de serviços, em matéria de transportes, é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes», a saber, do título VI da parte III do Tratado FUE, título que inclui os artigos 90.º a 100.º TFUE. Assim, as empresas de transporte apenas beneficiam do direito à livre prestação de serviços desde que o

mesmo lhes tenha sido conferido através de medidas de direito derivado adotadas pelo legislador da União com base nas disposições do Tratado FUE relativas à política comum dos transportes, em especial do artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

975 É precisamente este o objeto do Regulamento 2020/1055, adotado pelo legislador da União com base nessa disposição, a qual prevê, na sua alínea b), que este legislador estabelece as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro, distinguindo assim, como se constatou no n.º 884 do presente acórdão, as operações de cabotagem dos transportes puramente nacionais.

976 Importa ainda precisar que, a este respeito, é irrelevante o facto, destacado pela República da Lituânia, de, no Acórdão de 27 de abril de 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, n.ºs 42 a 44), proferido no âmbito de um processo relativo à exportação de uma substância química para um país terceiro, o Tribunal de Justiça ter interpretado, à luz do artigo 26.º TFUE, o conceito de «colocação no mercado», na aceção do regulamento da União em causa nesse processo e adotado com base no artigo 114.º TFUE, como se referindo ao mercado interno.

977 Em segundo lugar, quanto à argumentação da República da Lituânia e da República da Bulgária relativa a uma violação da livre prestação de serviços no domínio dos transportes, recorde-se, primeiro, que, pelas razões evocadas nos n.ºs 832 a 837 do presente acórdão, não se pode considerar que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 afeta o nível de liberalização alcançado até à data. Com efeito, o legislador da União entendeu manter, com o Regulamento 2020/1055, o regime jurídico das operações de cabotagem anteriormente aplicável, o qual já exigia, por força do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1072/2009, que, entre dois ciclos de cabotagem, fosse consagrado um determinado lapso de tempo à realização, pelo veículo em causa, de um transporte internacional antes de iniciar um novo ciclo de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento. O legislador da União pretendeu clarificar este regime jurídico prevendo uma medida adicional, sob a forma do período de carência, destinada a assegurar o caráter temporário da operação de cabotagem, de acordo como o objetivo visado pelo mesmo legislador aquando da adoção do Regulamento n.º 1072/2009. Por conseguinte, deve ser rejeitado o argumento da República da Lituânia de que este artigo 2.º, ponto 4, alínea a), restringe o funcionamento do mercado interno e eleva as restrições à cabotagem a um nível tal, que o objetivo do mercado único é posto em causa de maneira fundamental.

978 A este respeito, acrescente-se que, embora a República da Lituânia também alegue que o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 limita a eficácia da cadeia logística, não apresenta, todavia, nenhum elemento concreto em apoio desta alegação, que, por conseguinte, deve ser rejeitada.

979 Segundo, pelos motivos expostos nos n.ºs 872 a 891 do presente acórdão, não se pode defender que esta disposição implica uma restrição à livre prestação de serviços constitutiva de uma discriminação em relação aos Estados-Membros situados, segundo este Estado-Membro recorrente, na «periferia da União» e de menor superfície.

980 Terceiro, quanto ao Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220), referido pela República da Lituânia e pela República da Bulgária, importa salientar que o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente nos n.ºs 67 e 70 desse acórdão, que o Conselho, na qualidade de legislador que lhe é conferida pelo Tratado CEE, violou os tratados ao se abster de exercer a competência atribuída pelo o artigo 75.º do Tratado CEE, atual

artigo 91.º TFUE, para estabelecer, nomeadamente, no âmbito da liberalização da prestação de serviços no setor dos transportes, as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro.

981 Por conseguinte, esta jurisprudência não pode ser invocada utilmente no presente caso para contestar a legalidade de uma disposição que o legislador da União adotou precisamente no exercício das competências previstas no artigo 91.º TFUE.

982 Por outro lado, quanto ao facto de a República da Bulgária se basear mais precisamente nos n.os 64 e 65 do Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220), basta recordar que o Tribunal de Justiça, efetivamente, declarou, nestes dois números, que o legislador da União é obrigado, em aplicação do artigo 75.º do Tratado CEE, atual artigo 91.º TFUE, a proceder à instituição da livre prestação de serviços em matéria de transportes, e que não dispõe, a este respeito, do poder discricionário que pode invocar noutros domínios da política dos transportes. No entanto, não deixa de ser verdade que, quando o legislador da União exerce esta competência para definir as modalidades de implementação desta livre prestação de serviços em matéria de transportes, nomeadamente para efeitos de adotar o regime aplicável às operações de cabotagem, dispõe a este respeito, e como recordado nos n.os 242 e 247 do presente acórdão, de uma ampla margem de apreciação para conciliar os diferentes interesses em jogo, margem de apreciação que, conforme constatou no âmbito da análise dos fundamentos relativos a uma violação do princípio da proporcionalidade, não foi excedida na adoção do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

983 Quarto, no que diz respeito à argumentação da República da Lituânia sobre o tratado relativo à sua adesão à União, basta constatar que este Estado-Membro se limita a fazer alegações de caráter geral, sem mencionar as disposições deste tratado que previram a supressão de quaisquer restrições à prestação de serviços pelos transportadores lituanos noutros Estados-Membros, se for caso disso, concedendo um regime derrogatório a esses transportadores quanto às disposições adotadas pelo legislador da União com base no artigo 91.º, n.º 1, TFUE e aplicáveis aos transportadores rodoviários dos outros Estados-Membros.

984 Quinto, quanto ao argumento relativo ao incumprimento dos objetivos fixados pelo Livro Branco, intitulado Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» [COM(2011) 144 final], recorde-se apenas que este resulta de uma comunicação da Comissão e que não tem, por conseguinte, caráter vinculativo. Daqui se conclui que a legalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 não pode ser apreciada à luz deste Livro Branco.

985 Sexto, quanto ao argumento relativo à alteração do regime aplicável às operações de cabotagem no setor do transporte aéreo, deve ser rejeitado pelos mesmos motivos expostos no n.º 836 do presente acórdão.

986 Em terceiro lugar, no que diz respeito à argumentação da República da Bulgária relativa à violação da livre circulação de mercadorias, este Estado-Membro não expõe o motivo pelo qual o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 limitaria essa liberdade nem de que modo os seus efeitos seriam equivalentes a uma alegada restrição quantitativa que este Estado-Membro refere.

987 Em particular, salvo uma referência aos artigos 34.º a 36.º TFUE e à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às circunstâncias em que essa restrição quantitativa pode ser considerada justificada ao abrigo do artigo 36.º TFUE, o referido Estado-Membro limita-se a remeter para os argumentos invocados no âmbito do segundo fundamento do seu recurso, o qual foi julgado improcedente nos n.os 859 e 891 do presente acórdão.

988 Por conseguinte, há que julgar improcedentes a primeira parte do segundo fundamento invocado pela República da Lituânia, bem como as duas partes do sétimo fundamento invocado pela República da Bulgária, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

f) Quanto à violação das regras do direito da União e dos compromissos da União em matéria de proteção do ambiente

1) Argumentação das partes

989 A República da Lituânia, no seu primeiro fundamento, a República da Bulgária, nas duas partes do seu primeiro fundamento, em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e a República da Polónia, no seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas deste regulamento, em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do mesmo, alegam que, ao adotar esta disposição, o legislador da União violou as regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente. A República da Lituânia invoca a este respeito uma violação do artigo 3.º, n.º 3, TUE, dos artigos 11.º e 191.º TFUE, bem como da política da União em matéria de ambiente e de luta contra as alterações climáticas. A República da Bulgária alega, por um lado, a violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE e com o artigo 11.º TFUE, bem como do artigo 37.º da Carta e, por outro, a violação do artigo 3.º, n.º 5, TUE, do artigo 208.º, n.º 2, e do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, bem como do Acordo de Paris. A República da Polónia invoca a violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta.

990 Em primeiro lugar, a República da Lituânia, a República da Bulgária e a República da Polónia alegam que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, o artigo 11.º TFUE, o artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, o artigo 191.º TFUE e o artigo 37.º da Carta, o legislador da União deve ter em conta as exigências de proteção do ambiente tanto na determinação e na implementação das políticas da União diferentes da relativa à proteção do ambiente e à luta contra as alterações climáticas como no âmbito de outras ações da União. Com efeito, o objetivo de proteção do ambiente, fixado no artigo 191.º TFUE, não pode ser tido em conta nem realizado pelas simples medidas adotadas em aplicação do artigo 192.º TFUE no âmbito de uma política distinta e autónoma. O princípio da integração consagrado no artigo 11.º TFUE permite conciliar os objetivos e as exigências da proteção do ambiente com os outros interesses e objetivos prosseguidos pela União.

991 Segundo a República da Polónia, uma interpretação no sentido de que o artigo 11.º TFUE diz respeito a domínios do direito da União, e não a medidas específicas, não permite atingir o objetivo prosseguido por esta disposição. A este respeito, também não pode ser acolhida uma interpretação da mesma que parta da presunção de que o legislador da União teve em consideração atos que já adotou no domínio do ambiente quando adota uma regulamentação num domínio diferente do ambiente. O facto de o Regulamento 2020/1055 se incluir num pacote mais vasto que visa a descarbonização do setor dos transportes rodoviários não prova que o impacto ambiental deste regulamento, designadamente quanto à possibilidade de atingir os

objetivos ambientais fixados nos documentos e nos atos adotados pela União no domínio do ambiente, tenha sido devidamente tomado em consideração. Além disso, também não é possível considerar que, uma vez fixados, os objetivos em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa são invariáveis, quaisquer que sejam as emissões adicionais geradas no futuro na sequência do cumprimento de obrigações decorrentes de uma nova regulamentação da União.

992 A República da Lituânia e a República da Polónia concordam com a interpretação adotada pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nos n.os 59 e 60 das suas conclusões no processo Áustria/Parlamento e Conselho (C-161/04, EU:C:2006:66), no sentido de que, quando os interesses ecológicos não tenham sido manifestamente tomados em conta ou tenham sido completamente ignorados, o artigo 11.º TFUE poderá servir de critério para a fiscalização da legalidade da legislação da União. Caso se demonstre que uma medida específica tomada pelo legislador da União é prejudicial à realização dos objetivos que fixou noutros atos de direito derivado adotados em matéria de ambiente, este legislador é obrigado a ponderar os interesses em conflito e a efetuar, se necessário, alterações adequadas aos atos aplicáveis no domínio do ambiente.

993 No presente caso, o legislador da União não cumpriu alegadamente esta obrigação por não ter verificado o impacto das medidas previstas pelo Regulamento 2020/1055, nomeadamente do período de carência, quanto às exigências em matéria de ambiente.

994 A República da Bulgária sustenta que, embora o facto de uma determinada medida não ter um impacto positivo sobre o ambiente não constitua, por si só, uma violação das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente, as medidas previstas pelo Regulamento 2020/1055, nomeadamente este período de carência, comprometem manifestamente essas regras, podendo, assim, tornar inúteis muitas outras medidas que visam proteger o ambiente e reduzir as emissões poluentes.

995 A República da Lituânia e a República da Polónia alegam, em particular, que a aplicação das medidas previstas pelo Regulamento 2020/1055, nomeadamente o referido período de carência, dá lugar a trajetos suplementares de veículos pesados, incluindo percursos em vazio, de que resultam emissões de CO2 e de poluentes atmosféricos que causam vários problemas de saúde. Segundo a República da Lituânia, estes inconvenientes decorrem, nomeadamente, da obrigação de os veículos saírem do Estado-Membro de acolhimento no termo de um ciclo de cabotagem, devido ao período de carência.

996 Estes Estados-Membros afirmam que, segundo o estudo efetuado pelo ECIPE, intitulado «4 milhões de toneladas de CO_2 adicionais devido à proposta de regras da União sobre a cabotagem no pacote de medidas sobre a mobilidade», e o estudo do ECIPE sobre a discriminação, a exclusão e os danos ambientais, os quais foram realizados com base nos cálculos efetuados pela KPMG para o setor búlgaro dos transportes internacionais e nos dados do Eurostat, as emissões adicionais de CO_2 em toda a União que decorrem do projeto de alteração das disposições sobre a cabotagem ascendem a aproximadamente quatro milhões de toneladas.

997 Estas consequências ambientais acrescem às que decorrem das outras medidas previstas pelo Regulamento 2020/1055. Assim, de acordo com as próprias avaliações da República da Polónia, os percursos em vazio suplementares impostos pela obrigação relativa ao regresso dos veículos, aplicável ao parque automóvel polaco de mais de 2,5 toneladas que opera nos transportes internacionais, geram 672 024 toneladas de CO_2. Este Estado-Membro também salienta que, segundo as estimativas da IRU, conforme resultam da carta aberta de 26 de outubro de 2018, os

regressos obrigatórios dos veículos impostos pelo Regulamento 2020/1055 geram, por si sós, até 100 000 toneladas de CO_2 a mais por ano. O relatório elaborado pela KPMG, intitulado «Avaliação de impacto do acordo provisório relativo ao primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade», também põe em evidência, com base no exemplo dos transportadores búlgaros, que o aumento anual das emissões de CO_2, gerado por esses regressos obrigatórios dos veículos à Bulgária, ascenderá a aproximadamente 71 000 toneladas.

998 Segundo a República da Lituânia e a República da Polónia, essas emissões adicionais de CO_2 são suscetíveis de entravar a realização dos objetivos climáticos prosseguidos até 2050 pela União, conforme evocados pela Comissão no Pacto Ecológico, objetivos que, em 12 de dezembro de 2019, o Conselho Europeu assumiu como seus. A República da Polónia refere-se, além disso, à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 17 de setembro de 2020, intitulada «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030. Investir num futuro climaticamente neutro, para benefício das pessoas».

999 A República da Polónia considera que as referidas emissões adicionais de CO_2 também podem pôr em causa a realização pelos Estados-Membros dos objetivos fixados no Regulamento 2018/842.

1000 Quanto às emissões adicionais de poluentes atmosféricos, estas podem, segundo a República da Polónia, entravar significativamente o cumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros em aplicação da Diretiva 2016/2284. Estas emissões adicionais podem também comprometer os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2008/50.

1001 A República da Lituânia considera que também há que ter em conta o Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei Europeia em matéria de Clima») (JO 2021, L 243, p. 1), cujo artigo 2.º, relativo ao objetivo de neutralidade climática, prevê que este objetivo deve ser alcançado na União até 2050 e que as instituições da União, bem como os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias, cada um ao seu nível, para permitir a realização coletiva do mesmo, conferindo importância à promoção da equidade e da solidariedade entre os Estados-Membros e à eficiência em termos de custos na consecução do referido objetivo.

1002 Embora certos Estados-Membros e a Comissão tenham comunicado a necessidade de tomar em consideração o impacto das medidas propostas, nomeadamente a obrigação relativa ao regresso dos veículos e as restrições aplicáveis às operações de cabotagem, no aumento do número dos percursos em vazio e das emissões de CO_2, e salientado a necessidade de proceder a uma análise dos efeitos de todas estas medidas à escala da União, o legislador da União ignorou essas preocupações. A realização de análises suplementares antes do final de 2020, anunciada pela comissária responsável pelos transportes, A. Vălean, tendo por objeto os efeitos do regresso obrigatório dos veículos ao Estado-Membro de estabelecimento a cada oito semanas e das restrições aplicáveis às operações de transpores combinados, não atenua de modo algum esse incumprimento.

1003 Pelo contrário, o estudo, intitulado «Avaliação de impacto de uma disposição no contexto da revisão do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e do Regulamento (CE) n.º 1072/2009» e o estudo intitulado «*Mobility Package 1 — Data gathering and analysis of the impacts of cabotagem restrictions on combined transport road legs — Final report*» («Primeiro pacote de medidas sobre a mobilidade — Recolha de dados e análise das consequências das restrições em matéria de

cabotagem sobre os troços rodoviários no âmbito do transporte combinado — Relatório final»), de novembro de 2020 (a seguir, «Estudo sobre as restrições em matéria de cabotagem no transporte combinado»), confirmam a procedência das críticas formuladas contra o período de carência.

1004 Em segundo lugar, a República da Bulgária alega que este período de carência viola as exigências de proteção do ambiente decorrentes dos compromissos internacionais da União. Este Estado-Membro recorda os termos do artigo 208.º, n.º 2, TFUE, segundo os quais «[a] União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes», e os do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, que enunciam que «[o]s acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros».

1005 Assim, o legislador da União deveria ter tido em conta as obrigações e os objetivos do Acordo de Paris, adotado a título da CCNUCC e aprovado pela União através da Decisão (UE) 2016/1841 do Conselho, de 5 de outubro de 2016, relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Acordo de Paris adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (JO 2016, L 282, p. 1).

1006 A República da Bulgária salienta que esses objetivos incluem, de acordo com o artigo 4.º do Acordo de Paris, o facto de «cumprir o limite máximo mundial das emissões de gases com efeito de estufa o mais rapidamente possível», de «efetuar reduções rápidas em seguida, de acordo com os melhores conhecimentos científicos disponíveis» e de promover «a integridade ambiental» bem como, por força do artigo 2.º deste acordo, de promover «a resiliência [às alterações climáticas] e um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa».

1007 Este Estado-Membro recorda igualmente o considerando 2 do Regulamento (UE) 2019/1242 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas de desempenho em matéria de emissões de CO_2 dos veículos pesados novos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 595/2009 e (UE) 2018/956 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 96/53/CE do Conselho (JO 2019, L 198, p. 202), nos termos do qual, «[a] fim de contribuir para os objetivos do Acordo de Paris, é conveniente acelerar a transformação de todo o setor dos transportes rumo a emissões nulas» e «[a]s emissões dos poluentes atmosféricos provenientes dos transportes que prejudicam significativamente a nossa saúde e o ambiente também deverão ser drasticamente reduzidas sem demora». A República da Bulgária indica, por último, que o Conselho Europeu, nas suas Conclusões de 12 de dezembro de 2019, referiu que «toda a legislação e políticas pertinentes da [União] devem ser coerentes com o objetivo de neutralidade climática e contribuir para o mesmo, respeitando, simultaneamente, condições equitativas».

1008 Ora, as medidas constantes do Regulamento 2020/1055, nomeadamente o período de carência, são contrárias aos objetivos do Acordo, o que constitui uma violação do artigo 208.º, n.º 2, e do artigo 216.º, n.º 2, TFUE.

1009 Além disso, a República da Bulgária alega que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, TUE, a União deve contribuir «para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional». Assim, ao adotar um ato de direito da União, o legislador da União é obrigado a respeitar o direito internacional na sua globalidade. Ora, o Regulamento 2020/1055 não é compatível com este último direito.

1010 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1011 No que diz respeito, em primeiro lugar, à determinação das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente cuja violação pode ser alegada no caso em apreço, há que rejeitar, primeiro, a argumentação apresentada pela República da Lituânia, relativa a uma violação do artigo 3.º, n.º 3, TUE, e a invocada pela República da Bulgária, relativa a uma violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, pelos motivos indicados nos n.ºs 423, 424 e 934 do presente acórdão.

1012 Segundo, no que diz respeito ao artigo 191.º TFUE, invocado pela República da Lituânia, este artigo consta do título XX da parte III do Tratado FUE, relativo à política da União em matéria de ambiente. Ora, o Regulamento 2020/1055 não foi adotado no âmbito desta política, mas no da política comum dos transportes, que é objeto do título VI dessa mesma parte III do Tratado FUE, designadamente com fundamento no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, base jurídica esta que não é contestada no âmbito dos presentes recursos.

1013 A este respeito, importa também recordar que um ato legislativo como o Regulamento 2020/1055 não pode ser abrangido pela política ambiental da União pelo simples facto de que deve ter em conta as exigências relativas à proteção do ambiente (v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2021, Países Baixos/Conselho e Parlamento, C-733/19, EU:C:2021:272, n.º 48 e jurisprudência referida).

1014 Daqui resulta que o artigo 191.º TFUE relativo à política da União no domínio do ambiente não é pertinente para a apreciação da legalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

1015 Terceiro, pelos motivos expostos nos n.ºs 431 e 432 do presente acórdão, o mesmo acontece com outros instrumentos de direito derivado da União, o Pacto Ecológico, a Comunicação da Comissão, mencionada no n.º 998 do presente acórdão, e as Conclusões do Conselho Europeu, de 12 de dezembro de 2019, invocados pela República da Lituânia, pela República da Bulgária e pela República da Polónia.

1016 Nestas condições, e pelos motivos expostos nos n.ºs 428 a 430 do presente acórdão, há que examinar apenas se o legislador da União, ao adotar o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, violou as exigências relativas à proteção do ambiente que decorrem do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1017 A este respeito, saliente-se, por um lado, que o artigo 11.º TFUE reveste um caráter transversal que implica que o legislador da União deve integrar as exigências relativas à proteção do ambiente nas políticas e nas ações da União e, nomeadamente, na política comum dos transportes em que se integra o Regulamento 2020/1055.

1018 Por outro lado, a fiscalização da legalidade do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 que o Tribunal de Justiça é chamado a efetuar, no presente caso, à luz do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, diz respeito a um ato da União no âmbito do qual o seu legislador é obrigado a assegurar, conforme resulta, nomeadamente, dos n.ºs 813, 814, 854 e 855 do presente acórdão, um equilíbrio entre os diferentes interesses e objetivos em jogo.

1019 Nestas condições, ainda que o período de carência, previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, considerado isoladamente, tenha efeitos negativos consideráveis sobre o ambiente, há que ter em conta, para determinar se deve ser declarada a existência de uma violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, outras ações que o legislador da União empreendeu para limitar esses efeitos do transporte rodoviário sobre o ambiente e alcançar o objetivo global de redução das emissões poluentes.

1020 No presente caso, importa, primeiro, observar que a República da Bulgária se limita a afirmar, de forma geral e abstrata, que as medidas constantes do Regulamento 2020/1055, nomeadamente o período de carência, violam as disposições do direito da União relativas à proteção do ambiente, sem, no entanto, apoiar as suas afirmações em elementos de prova.

1021 Segundo, com a sua argumentação, a República da Lituânia e a República da Polónia alegam que o período de carência dará origem a um aumento das emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos, devido aos trajetos suplementares de veículos pesados, frequentemente vazios, que resultarão da sua aplicação.

1022 No entanto, esta argumentação baseia-se numa premissa errada. Com efeito, como salientado no n.º 843 do presente acórdão, a observância desse período de carência não obriga a um regresso do veículo, sobretudo em vazio, ao centro operacional da empresa de transporte em causa. Por outro lado, as operações de transporte a efetuar pelos transportadores durante o período de carência, após um primeiro ciclo de cabotagem num Estado-Membro, não constituem trajetos suplementares, mas substituem as operações de cabotagem que eventualmente teriam efetuado no mesmo Estado-Membro se o período de carência não existisse. Além disso, na eventualidade de ser impossível realizar, durante o referido período de carência, operações diferentes das operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro de acolhimento, o período de imobilização do veículo daí resultante não pode, evidentemente, ser considerado suscetível de gerar um aumento das emissões de poluentes atmosféricos.

1023 Daqui resulta que o período de carência não terá, devido aos trajetos suplementares de veículos que pretensamente deveriam ser organizados, efeitos negativos consideráveis sobre o ambiente a cuja apreciação o legislador da União não procedeu.

1024 Os argumentos apresentados pela República da Lituânia e pela República da Polónia não são suscetíveis de pôr em causa esta apreciação.

1025 Com efeito, uma vez que a República da Lituânia alega que o período de carência levará a um aumento da circulação de veículos pelo facto de estes serem obrigados a sair do território do Estado-Membro de acolhimento durante o período de carência, basta recordar que, de acordo com o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento nº 1072/2009, que não foi alterado pelo Regulamento 2020/1055, os veículos têm necessariamente de sair do território do Estado-Membro de acolhimento no final de um primeiro ciclo de cabotagem, antes de, se for caso disso, poderem iniciar um novo ciclo de cabotagem no mesmo Estado-Membro na sequência de um novo transporte internacional.

1026 Por outro lado, não podem ser acolhidos os argumentos da República da Lituânia e da República da Polónia, relativos aos estudos referidos nos n.ºs 996 e 997 do presente acórdão. Com efeito, por um lado, no que diz respeito às estimativas apresentadas pelos estudos do ECIPE em matéria de consequências ambientais decorrentes da cabotagem, as mesmas foram extrapoladas com base em cálculos efetuados pela KPMG para o setor búlgaro dos transportes. Sem que seja necessário

determinar se os cálculos em que se baseiam estes estudos integram igualmente as incidências decorrentes da obrigação relativa ao regresso dos veículos, há que observar que, de qualquer modo, esses cálculos se reportam a uma alteração do regime de cabotagem que assenta na hipótese de que devem ser realizadas operações de cabotagem num prazo de três dias após a última descarga efetuada no Estado-Membro de acolhimento durante o transporte internacional com destino a este. Ora, como reconhece, nomeadamente, o estudo do ECIPE sobre a discriminação, a exclusão e os danos ambientais (p. 19), esta hipótese é distinta da medida adotada no presente caso pelo legislador da União.

1027 Por outro lado, conforme referido no n.º 844 do presente acórdão, não são pertinentes, para efeitos da apreciação das repercussões ambientais do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, as estimativas que têm por objeto as consequências decorrentes da obrigação relativa ao regresso dos veículos, quer se trate, nomeadamente, das próprias avaliações da República da Polónia ou das retiradas da carta aberta da IRU e do relatório elaborado pela KPMG, invocadas por este Estado-Membro, dado que esse período de carência não impõe um regresso dos veículos ao centro operacional da empresa de transporte em causa.

1028 O mesmo acontece quanto aos estudos realizados após a adoção do Regulamento 2020/1055, mencionados no n.º 1003 do presente acórdão, os quais não dizem respeito ao período de carência e, por conseguinte, não são suscetíveis de demonstrar a existência de efeitos negativos consideráveis sobre o ambiente causados por esse período.

1029 Atendendo ao exposto, a República da Lituânia, a República da Bulgária e a República da Polónia não demonstraram a existência de efeitos negativos consideráveis sobre o ambiente causados pelo referido período. Assim, há que rejeitar os respetivos argumentos relativos a este ponto na parte em que se referem à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1030 Por conseguinte, não é necessário apreciar os argumentos da República da Lituânia e da República da Polónia relativos a outros atos da União, cujos objetivos em matéria ambiental ficam pretensamente comprometidos pela adoção do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, nem as diferentes medidas tomadas pelo legislador da União no setor do transporte rodoviário, invocadas pelo Parlamento e pelo Conselho, para apreciar em que medida este legislador teve em conta o objetivo global de redução das emissões poluentes neste setor.

1031 No que diz respeito, em segundo lugar, à exigência de proteção do ambiente decorrente de compromissos internacionais da União, a República da Bulgária alega, primeiro, que o período de carência viola o artigo 208.º TFUE. Este artigo consta do título III da parte V do Tratado FUE, intitulada «A ação externa da União», relativo à cooperação com os países terceiros e à ajuda humanitária, designadamente no capítulo 1 do mesmo, que tem por objeto «[a] cooperação para o desenvolvimento».

1032 A este título, o artigo 208.º TFUE prevê, no seu n.º 2, que «[a] União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes».

1033 No entanto, basta constatar que a República da Bulgária não demonstra de que modo uma pretensa violação do Acordo de Paris é suscetível de conduzir a União a incumprir os seus compromissos ao nível da cooperação para o desenvolvimento, quando este acordo foi aprovado

pela Decisão 2016/1841 com base no artigo 192.º, n.º 1, TFUE, disposição que figura no título XX, intitulado «O ambiente», da parte III do Tratado FUE, intitulada «As políticas e ações internas da União», e que se enquadra assim na política da União em matéria de ambiente.

1034 Segundo, como alega este Estado-Membro, há que observar que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 5, TUE, a União contribui «para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas». Por outro lado, por força do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, «[o]s acordos [internacionais] celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros» e prevalecem, portanto, sobre os atos que estas aprovam. Daí resulta que a validade de um ato da União pode ser afetada pela incompatibilidade desse ato com essas normas de direito internacional (Acórdão de 16 de julho de 2015, ClientEarth/Comissão, C-612/13 P, EU:C:2015:486, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida).

1035 No presente caso, a República da Bulgária invoca a violação do Acordo de Paris em apoio do seu argumento relativo à violação dos compromissos internacionais da União em matéria de proteção do ambiente. Uma vez que a União aprovou este acordo pela Decisão 2016/1841, as disposições do mesmo, a partir da sua entrada em vigor, são parte integrante da ordem jurídica da União.

1036 Contudo, resulta de jurisprudência constante que as disposições de um acordo internacional no qual a União é parte só podem ser invocadas em apoio de um recurso de anulação de um ato de direito derivado da União ou de uma exceção relativa à ilegalidade desse ato, desde que, por um lado, a natureza e a economia deste acordo a isso não se oponham e, por outro, essas disposições se revelem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas (Acórdão de 13 de janeiro de 2015, Conselho e Comissão/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P e C-405/12 P, EU:C:2015:5, n.º 46 e jurisprudência referida).

1037 No presente caso, a República da Bulgária invoca a violação dos artigos 2.º e 4.º do Acordo de Paris.

1038 Estes artigos preveem, em substância, que, a fim de alcançar os objetivos prosseguidos por este acordo e, em especial, o da temperatura a longo prazo estabelecido no artigo 2.º do referido acordo, as partes neste acordo visam cumprir o limite máximo mundial das emissões de gases com efeito de estufa o mais rapidamente possível e efetuar reduções rápidas em seguida, de acordo com os melhores conhecimentos científicos disponíveis. Para este efeito, os contributos das partes, determinados a nível nacional, devem representar um avanço em relação ao contributo então vigente de forma a alcançar o seu maior grau possível de ambição, refletindo as respetivas capacidades das partes e as diferentes circunstâncias nacionais.

1039 Há que constatar que, à semelhança do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, que entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, que, como resulta do considerando 4 da Decisão 2016/1841, o Acordo de Paris substitui, as partes neste acordo podem cumprir as suas obrigações segundo as modalidades e a celeridade que decidirem (v., por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 76).

1040 Por conseguinte, os artigos 2.º e 4.º do Acordo de Paris não se afiguram, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisos para poderem ser invocados pela República da Bulgária para contestar a legalidade do Regulamento 2020/1055, nomeadamente do seu artigo 2.º, ponto 4, alínea a).

1041 Consequentemente, o primeiro fundamento invocado pela República da Lituânia, as duas partes do primeiro fundamento invocado pela República da Bulgária, em que impugna o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, e o fundamento comum a todas as disposições impugnadas deste Regulamento invocado pela República da Polónia, na parte que visa o artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do mesmo, devem ser julgados improcedentes.

1042 Atendendo a tudo o exposto, deve ser negado provimento aos recursos interpostos pela República da Lituânia (processo C-542/20), pela República da Bulgária (processo C-545/20), pela Roménia (Processo C-547/20), pela República de Malta (processo C-552/20) e pela República da Polónia (processo C-554/20), na parte em que se destinam a obter a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

1043 Consequentemente, deve ser igualmente negado provimento ao recurso interposto pela Roménia (processo C-547/20), na parte em que se destina a obter a anulação do artigo 2.º, ponto 4, alíneas b) e c), desse regulamento, uma vez que este pedido de anulação, na verdade, não se baseia numa argumentação distinta da que subjaz ao pedido de anulação deste artigo 2.º, ponto 4, alínea a).

4. Quanto ao artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009

1044 Em apoio do seu recurso (processo C-554/20) destinado à anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Polónia invoca três fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, o segundo, do princípio da segurança jurídica e, o fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, na parte em que visa o artigo 1.º, ponto 3, do mesmo, porquanto insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta.

a) Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

1) Argumentação das partes

1045 No seu segundo fundamento, invocado contra o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Polónia alega que esta disposição não respeita as exigências que decorrem do princípio da segurança jurídica.

1046 O princípio da segurança jurídica exige que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União. A República da Polónia alega que, embora se possa admitir que uma regulamentação seja vaga, contenha termos abstratos ou confira uma margem de apreciação, é não obstante com a condição de não se revelar arbitrária e de poder ser precisada pela jurisprudência.

1047 Ora, no presente caso, a utilização de termos muito vagos, no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, não permite que as empresas de transporte determinem com a clareza e a precisão exigidas a obrigação decorrente dessa disposição e as consequências que resultam da sua violação.

1048 Com efeito, o primeiro critério previsto na referida disposição, relativo à afetação «normal» dos condutores e dos veículos a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento, é muito ambíguo. Ainda que a obrigação prevista nesta mesma disposição seja distinta das enunciadas, respetivamente, no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 e no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, o seu alcance é, todavia, difícil de determinar.

1049 Por outro lado, o segundo critério previsto no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, segundo o qual os condutores e os veículos devem estar normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento em número «proporcionado ao volume das operações de transporte efetuadas pela empresa», é também muito vago, de modo que é impossível determinar concretamente o número de veículos e de condutores que esta obrigação exige.

1050 A República da Polónia considera que os termos abstratos utilizados no artigo 5.º, alínea c), do Regulamento n.º 1071/2009, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento 2020/1055, que previa que, para cumprir o requisito de estabelecimento no Estado-Membro em causa, uma empresa devia efetuar efetiva e permanentemente as suas operações com os «equipamentos administrativos necessários» e com os «equipamentos e serviços técnicos adequados», num centro de exploração localizado nesse Estado-Membro, não podem ser comparados aos que figuram no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, uma vez que existe uma diferença fundamental entre estas duas disposições. Enquanto os conceitos de «equipamentos administrativos necessários» e de «equipamentos e [de] serviços técnicos adequados» têm uma importância secundária no âmbito da atividade das empresas de transporte, a questão do número de veículos e de condutores é determinante para a gestão destas empresas e dos seus custos de funcionamento. Assim, é essencial que a disposição que lhe diz respeito seja precisa.

1051 O Parlamento e o Conselho alegam que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1052 Há que ter em conta as considerações expostas nos n.os 158 a 162 do presente acórdão para apreciar a conformidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, com o princípio da segurança jurídica.

1053 Observe-se que, segundo os seus termos, esta disposição obriga as empresas de transporte a terem contínua e regularmente à sua disposição um certo número de veículos e de condutores que estão normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento, proporcionado ao volume das operações de transporte efetuadas pela empresa em causa.

1054 Resulta, assim, da própria redação da referida disposição que o objetivo desta obrigação consiste em assegurar que as empresas de transporte dispõem dos meios materiais e humanos, afetados ao respetivo centro operacional, necessários à realização das suas operações de transporte.

1055 A este respeito, como o advogado-geral salientou no n.º 705 das suas conclusões, as empresas de transporte gerem permanentemente o fluxo de veículos em relação à disponibilidade dos condutores e, por este motivo, têm uma ideia bastante precisa do número de veículos e de condutores necessários às suas atividades. Ao não delimitar mais estritamente a obrigação de as

empresas de transporte disporem de meios materiais e humanos proporcionados ao volume das operações de transporte efetuadas, o legislador da União entendeu não privar essas empresas de uma certa margem de apreciação e, portanto, da flexibilidade necessária na organização das suas atividades de transporte em função das suas próprias modalidades.

1056 Por outro lado, o facto de a condição fixada no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, ser enunciada em termos gerais que não permitem determinar o número exato de condutores e de veículos a que a mesma se refere, mas que estabelecem uma relação de proporcionalidade entre, por um lado, o número de condutores e de veículos e, por outro, o número de operações de transporte efetuadas pela empresa em causa, não viola o princípio da segurança jurídica.

1057 Com efeito, de acordo com a jurisprudência recordada no n.º 159 do presente acórdão, o princípio da segurança jurídica não se opõe a que o legislador da União, no âmbito de uma norma que adote, utilize um conceito jurídico abstrato e não impõe que essa norma abstrata mencione as diferentes hipóteses concretas em que pode ser aplicada, visto que este legislador não pode determinar antecipadamente todas essas hipóteses.

1058 Por conseguinte, a observância do princípio da segurança jurídica não exige que o legislador da União defina todas as modalidades específicas da aplicação das disposições de um ato legislativo nem que preveja todas as situações concretas às quais essas disposições são suscetíveis de se aplicar, tendo este legislador, como resulta da jurisprudência referida no n.º 160 do presente acórdão, o direito de recorrer, por uma questão de flexibilidade e para agir em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a um quadro jurídico geral suscetível de ser precisado posteriormente.

1059 Por conseguinte, uma disposição como a prevista no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, que se aplica a múltiplas situações diferentes não tem de precisar detalhadamente todas as situações às quais é aplicável.

1060 Além disso, como salientam corretamente o Parlamento e o Conselho, era também em termos abstratos que o artigo 5.º, alínea c), do Regulamento n.º 1071/2009, que foi substituído, em substância, pelo artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea f), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, previa que as empresas deviam dispor de equipamentos administrativos necessários e de equipamentos e serviços técnicos adequados num centro de exploração localizado no Estado-Membro de estabelecimento.

1061 A este respeito, não pode ser acolhido o argumento invocado pela República da Polónia de que há que distinguir, por um lado, as condições relativas aos «equipamentos administrativos necessários» e aos «equipamentos e [aos] serviços técnicos adequados» e, por outro, as condições relativas ao número de veículos e de condutores, pelo facto de, no que respeita à gestão das empresas de transporte, apenas as segundas condições serem determinantes. Com efeito, mesmo admitindo que estivesse comprovado, tal argumento não é suscetível de infirmar a apreciação efetuada quanto à conformidade do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, com o princípio da segurança jurídica.

1062 Por conseguinte, há que julgar improcedente o segundo fundamento invocado pela República da Polónia.

b) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

1) Argumentação das partes

1063 No seu primeiro fundamento invocado contra o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Polónia alega que esta disposição viola o princípio da proporcionalidade.

1064 Em primeiro lugar, este Estado-Membro alega que, na falta de uma apreciação adequada da referida disposição na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, as razões subjacentes à sua introdução permanecem indefinidas, tal como os objetivos que a mesma disposição deve prosseguir.

1065 Em segundo lugar, o referido Estado-Membro sublinha que, em relação às medidas previstas no artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054 e no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a obrigação referida no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, que consiste em ter contínua e regularmente à sua disposição um número suficiente de condutores e de veículos, constitui uma medida adicional destinada a ligar o mais estreitamente possível os condutores e os veículos ao centro operacional da empresa de transporte em causa, o que tem por efeito limitar ainda mais a mobilidade dos veículos à disposição das empresas de transporte.

1066 Tal obrigação é, aliás, arbitrária. Não tem em conta a especificidade da atividade de transporte internacional, que necessita que os veículos e os condutores exerçam efetivamente operações de transporte e não que estejam à disposição da empresa de transporte em causa no centro operacional desta. Esta obrigação não diz respeito à existência de um estabelecimento estável e efetivo, mas regula as modalidades de organização da atividade de transporte.

1067 Para cumprirem a referida obrigação, os transportadores são obrigados a aumentar a frequência dos regressos dos veículos e dos condutores ao seu centro operacional ou a incrementar o seu parque automóvel e a aumentar o número de condutores. Ambas as opções geram custos significativos para as empresas de transporte, levando à insolvência de muitas delas, designadamente as PME, ou obrigando estas últimas a transferir o seu local de estabelecimento para um Estado-Membro situado na parte central da União. Ora, na Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento, não foram tomadas em consideração estas consequências graves para o funcionamento dessas empresas.

1068 Por outro lado, a validade de um ato da União deve ser apreciada atendendo aos elementos de que o legislador da União dispunha no momento da adoção da regulamentação em causa. Ora, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, foi adotado durante o período de crise económica causada pela pandemia de COVID-19, quando o legislador dispunha de dados relativos ao impacto desta crise no setor dos transportes.

1069 O Parlamento e o Conselho alegam que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1070 Em primeiro lugar, sublinhe-se que, como o advogado-geral salientou no n.º 692 das suas conclusões, a proposta de regulamento «estabelecimento» continha, no seu artigo 1.º, ponto 3, alínea d), uma disposição análoga à que instituí, no caso em apreço, a obrigação de ter contínua e regularmente à sua disposição um número suficiente de veículos e de motoristas, uma vez que previa inserir uma alínea e) no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, pela qual se teria exigido que as empresas de transporte detivessem ativos e empregassem pessoal proporcionalmente à atividade do estabelecimento, exigências referidas no âmbito da medida 18 constante da Avaliação de Impacto — Vertente Estabelecimento (parte 1/2, pp. 30 e 31 e parte 2/2, p. 44). Por conseguinte, o legislador da União não pode ser acusado de ter adotado o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, apesar de pretensamente não dispor dos elementos necessários à apreciação da proporcionalidade desta disposição.

1071 Em segundo lugar, quanto à proporcionalidade enquanto tal do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, importa salientar que, como resulta do considerando 6 do Regulamento 2020/1055, o objetivo desta disposição, à luz do qual deve ser apreciada a sua proporcionalidade, é combater o fenómeno das chamadas empresas «de fachada» garantindo que as empresas de transporte rodoviário estabelecidas num Estado-Membro nele tenham uma presença efetiva e permanente e exerçam as suas atividades de transporte a partir do seu território. Assim sendo, a referida disposição prossegue um objetivo de interesse geral reconhecido pelo direito da União, relativo à luta contra práticas abusivas e, em particular, comportamentos que consistam em criar expedientes puramente artificiais, desprovidos de realidade económica [v., neste sentido, Acórdãos de 6 de abril de 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, n.os 19 a 25; de 12 de setembro de 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, n.os 51, 55, 57, 67 e 68; e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros), C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 82].

1072 Ora, embora, para alcançar este objetivo, esta mesma disposição exija que a empresa de transporte tenha contínua e regularmente à sua disposição, um número de veículos que preencham as condições referidas no n.º 1, alínea e), inserida no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009 pelo artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, e de condutores que estão normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento, não impõe, todavia, contrariamente ao que alega a República da Polónia, a presença contínua desses veículos e desses condutores no centro operacional, nem sequer no Estado-Membro em causa.

1073 Esta interpretação é confirmada pelo facto de o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, prever que o número de veículos e de condutores que devem estar afetados ao centro operacional da empresa de transporte em causa deve ser proporcionado ao volume das operações de transporte por ela efetuadas, o que pressupõe que essas operações sejam realizadas por esses condutores com esses veículos. Daqui resulta que os veículos e os condutores referidos nesta disposição têm de ter necessariamente a possibilidade de se deslocar e sair do centro operacional dessa empresa de transporte.

1074 Aliás, e contrariamente ao que alega a República da Polónia, a observância da medida prevista no artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, não obriga, enquanto tal, a empresa de transporte em

causa a organizar regressos mais frequentes dos condutores e dos veículos ao seu centro operacional, obrigações que resultam de outras disposições do direito da União, a saber, respetivamente, do artigo 1.º, ponto 6, alínea d), do Regulamento 2020/1054, cuja legalidade não foi posta em causa por nenhum dos fundamentos de anulação invocados conta ele, e do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, que há que anular conforme referido no n.º 738 do presente acórdão.

1075 Daqui resulta que a obrigação de ter, contínua e permanentemente, à disposição um número de veículos e de condutores que estejam normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa não pode ser interpretada como exigindo uma presença contínua desses veículos e desses condutores no centro operacional.

1076 Quanto ao restante, recorde-se que, pelos motivos expostos no n.º 857 do presente acórdão, os argumentos da República da Polónia relativos ao impacto da pandemia de COVID-19 não são pertinentes para efeitos da apreciação da legalidade do Regulamento 2020/1055.

1077 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia contra o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009.

c) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta

1) Argumentos das partes

1078 No seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, invocado contra o artigo 1.º, ponto 3, do mesmo, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Polónia alega que, ao adotar esta disposição, o legislador da União violou o artigo 11.º TFUE e o artigo 37.º da Carta.

1079 Em apoio desse fundamento, este Estado-Membro invoca os mesmos argumentos já expostos, em substância, nos n.ºs 990 a 1002 do presente acórdão. Alega que o legislador da União não analisou o impacto da obrigação, prevista na referida disposição, de ter à disposição, contínua e regularmente, um número de veículos e de condutores que estão normalmente afetados a um centro operacional do Estado-Membro de estabelecimento, quando esta tem graves consequências ambientais, por originar trajetos suplementares de veículos pesados, incluindo percursos em vazio, dos quais resulta um aumento das emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos.

1080 O Parlamento e o Conselho consideram que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1081 Uma vez que, no âmbito do seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, invocado contra o artigo 1.º, ponto 3, do mesmo, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, a República da Polónia suscita, em relação a esta disposição, os mesmos argumentos que suscitou contra as outras medidas impugnadas do Regulamento 2020/1055, as considerações expostas nos n.ºs 1011 a 1030 do presente acórdão aplicam-se à obrigação prevista nesta última disposição.

1082 Por outro lado, contrariamente ao que alega a República da Polónia, e como referido no n.º 1074 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, não impõe o regresso dos veículos ao centro operacional da empresa de transporte em causa. Daqui resulta que este Estado-Membro não apresentou nenhum elemento de prova destinado a fundamentar especificamente que esta disposição tem efeitos negativos consideráveis sobre o ambiente suscetíveis de conduzir a uma violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1083 Por conseguinte, o fundamento da República da Polónia comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, invocado contra o artigo 1.º, ponto 3, do mesmo, na parte em que insere um n.º 1, alínea g), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, deve ser julgado improcedente.

1084 Atendendo a tudo o anteriormente exposto, deve ser negado provimento ao recurso interposto pela República da Polónia (processo C-554/20), na parte destinada a obter a anulação desta disposição.

5. Quanto ao artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055

1085 Em apoio do seu recurso (processo C-554/20) destinado à anulação do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, a República da Polónia invoca quatro fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, o segundo, do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, o terceiro, do artigo 94.º TFUE e, o fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do mesmo regulamento, do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta.

a) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

1) Argumentação das partes

1086 No seu primeiro fundamento, a República da Polónia alega que o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, que insere um n.º 7 no artigo 10.º do Regulamento n.º 1072/2009, não respeita as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

1087 Em primeiro lugar, este Estado-Membro considera que o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 não é enquadrado por critérios objetivos. O considerando 22 deste regulamento justifica esta disposição pela intenção de neutralizar práticas desleais que podem conduzir ao «*dumping* social» e a pôr em causa o cumprimento do regime jurídico relativo à cabotagem. No entanto, o conceito de «*dumping* social» não foi definido e é suscetível de dar origem a uma utilização abusiva. Ora, é o que acontece no presente caso. Com efeito, não existe nenhum elemento objetivo que permita equiparar a uma situação de «*dumping* social» as diferenças de desenvolvimento económico entre os Estados-Membros e as diferenças salariais daí decorrentes.

1088 Por outro lado, o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 deixa uma margem de manobra considerável aos Estados-Membros quanto à possibilidade de que dispõem de reduzir a duração do período de carência. Os Estados-Membros situados na parte central da União podem, assim, ser levados a generalizar este tipo de restrições e a tornar mais rigorosas as condições de

cabotagem fixadas no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055, as, quais já revestem um caráter desproporcionado, como resulta dos argumentos da República da Polónia apresentados, em substância, nos n.os 765 a 801 do presente acórdão.

1089 Além disso, o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 não foi objeto de uma avaliação de impacto. O facto de o legislador da União não ter analisado a proporcionalidade desta disposição constitui, pelas razões que a República da Polónia alega quanto à obrigação relativa ao regresso dos veículos, conforme referidas, em substância, nos n.os 691 a 706 do presente acórdão, uma violação do princípio da proporcionalidade.

1090 Em segundo lugar, ao qualificar arbitrariamente a prestação de serviços pelos transportadores dos Estados-Membros com um menor nível de desenvolvimento económico de «*dumping* social», o legislador da União não tomou em consideração as consequências negativas fundamentais que decorrem da limitação das operações de cabotagem no âmbito das operações de transporte combinado, quando as operações de cabotagem permitem às empresas de transporte reduzir o número de percursos em vazio e otimizar a exploração do parque automóvel.

1091 Em terceiro lugar, o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 viola o princípio da proporcionalidade no que respeita à relação entre os encargos impostos às empresas de transporte e o fim prosseguido. Com efeito, a necessidade de lutar contra o «*dumping* social» não justifica que se limite a livre prestação de serviços de cabotagem pelas empresas de transporte.

1092 Antes de mais, o legislador da União não tomou em consideração o facto de o setor do transporte rodoviário internacional incluir principalmente PME. A este respeito, a República da Polónia invoca argumentos contra a obrigação relativa ao regresso dos veículos e contra o período de carência. Assim, este Estado-Membro alega que o impacto do aumento dos custos de funcionamento resultante do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 afetará a rentabilidade destas empresas, o que conduzirá à insolvência de uma parte delas. Em seguida, o referido Estado-Membro considera que este aumento dos custos de funcionamento se traduzirá, muito provavelmente, num aumento do preço das mercadorias, que pode ter repercussões graves na economia da União. Por último, a República da Polónia considera que não foi tida em conta a situação económica dos transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União.

1093 O estudo sobre as restrições em matéria de cabotagem no transporte combinado confirma os efeitos negativos do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

1094 O Parlamento e o Conselho consideram que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1095 O artigo 4.º da Diretiva 92/106 permite às empresas de transporte efetuarem, no âmbito de operações de transporte combinado entre Estados-Membros, isto é, de transporte que associa ao transporte rodoviário outros tipos de transporte, como o caminho de ferro, a navegação fluvial ou a navegação marítima, percursos rodoviários iniciais e/ou finais que façam parte integrante dessa operação, ficando isentos da aplicação das regras relativas às operações de cabotagem.

1096 O artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 insere, no artigo 10.º do Regulamento n.º 1072/2009, um n.º 7 que estabelece que «se tal for necessário para evitar o recurso abusivo ao [artigo 4.º da Diretiva 92/106] através da prestação de serviços ilimitados e contínuos compostos

por troços rodoviários iniciais ou finais no território de um Estado-Membro de acolhimento que façam parte de operações de transporte combinado entre Estados-Membros, os Estados-Membros podem prever que o artigo 8.º do presente regulamento seja aplicável aos transportadores que efetuarem tais trajetos rodoviários iniciais e/ou finais no interior desse Estado-Membro».

1097 Por outro lado, esse n.º 7 precisa que, «[n]o que se refere a esses troços rodoviários, os Estados-Membros podem prever um período superior ao prazo de sete dias previsto no artigo 8.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1072/2009] e um prazo inferior ao prazo de quatro dias previsto no artigo 8.º, n.º 2-A, do presente regulamento». Além disso, o referido n.º 7 prevê que «[o]s Estados-Membros que recorram à derrogação prevista no presente número notificam a Comissão desse facto antes de aplicarem as medidas nacionais pertinentes», «[p]rocedem à revisão das referidas medidas pelo menos de cinco em cinco anos», «notificam a Comissão dos resultados dessa revisão» e «[p]ublicam de uma forma transparente as regras, incluindo a duração dos respetivos períodos».

1098 O artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 permite, assim, que os Estados-Membros, para evitarem um recurso abusivo à isenção prevista no artigo 4.º da Diretiva 92/106, prevejam, em derrogação dessa isenção, a aplicação das regras relativas às operações de cabotagem constantes do artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009 na versão resultante da sua alteração pelo Regulamento 2020/1055, aos trajetos rodoviários iniciais e/ou finais efetuados no seu território que façam parte de operações de transporte combinado, autorizando, por outro lado, esses Estados-Membros a flexibilizarem essa aplicação com vista ao prolongamento do período de cabotagem autorizado e à redução do período de carência no âmbito dessas operações de transporte combinado.

1099 Feita esta precisão, há que observar, em primeiro lugar, que, como alegam o Parlamento e o Conselho, sem que a República da Polónia o tenha contestado, a avaliação de impacto que acompanha a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 92/106/CEE relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros [SWD(2017) 362 final, p. 25] referiu as dificuldades associadas a uma utilização abusiva da isenção às regras de cabotagem no âmbito de operações de transporte combinado, prevista no artigo 4.º da Diretiva 92/106. Em particular, considerou-se que esta isenção, que permitiu o desenvolvimento do transporte intermodal internacional, se deve manter, mas que convinha, todavia, evitar o recurso à mesma para contornar as regras aplicáveis em matéria de cabotagem.

1100 Por outro lado, há igualmente que observar que essa avaliação de impacto (pp. 16 e 17) tomou em consideração, nomeadamente, as eventuais repercussões de uma completa supressão da isenção prevista no artigo 4.º da Diretiva 92/106.

1101 Nestas condições, o legislador da União não pode ser criticado por ter adotado o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 quando pretensamente não dispunha dos elementos necessários à apreciação da proporcionalidade desta disposição.

1102 No que diz respeito, em segundo lugar, à proporcionalidade do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, saliente-se que, quanto ao objetivo prosseguido por esta disposição, à luz da qual essa proporcionalidade deve ser apreciada, é certo que, como alega a República da Polónia, a referência ao «*dumping* social» consta do considerando 22 do Regulamento 2020/1055, a respeito das potenciais consequências das práticas desleais constatadas no setor do transporte combinado.

1103 Contudo, a luta contra o «*dumping* social» não constitui o objetivo principal desta disposição. Com efeito, conforme resulta dos próprios termos desta última, lidos à luz desse considerando 22, a referida disposição tem por finalidade evitar o recurso abusivo ao artigo 4.º da Diretiva 92/106 para contornar o caráter temporário da cabotagem e para permitir a presença contínua de veículos num Estado-Membro que não o de estabelecimento da empresa de transporte.

1104 Quanto ao caráter pretensamente desproporcionado do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 em relação a esse objetivo, importa desde logo salientar que a República da Polónia não desenvolve argumentação específica em apoio do presente fundamento. Este Estado-Membro reitera os seus argumentos apresentados, no âmbito do seu primeiro fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade, contra a obrigação relativa ao regresso dos veículos.

1105 Ora, a argumentação da República da Polónia de que o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 é suscetível de provocar um aumento da circulação em vazio e das dificuldades de otimização da exploração do parque automóvel não pode vingar.

1106 Com efeito, por um lado, o recurso de um Estado-Membro à faculdade prevista nessa disposição não implica uma proibição total de efetuar trajetos rodoviários iniciais e/ou finais no seu território no âmbito de operações de transporte combinado, mas um enquadramento desses trajetos pela aplicação das regras relativas às operações de cabotagem, mediante uma eventual flexibilização com vista ao alongamento da duração do período de cabotagem autorizado e à redução do período de carência.

1107 Por outro lado, o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 não exige, contrariamente à premissa em que assenta a argumentação da República da Polónia, o regresso do veículo ao centro operacional da empresa de transporte e não impede que, caso um Estado-Membro recorra à faculdade prevista nessa disposição, esta empresa efetue operações de transporte diferentes das previstas na referida disposição a fim de reduzir a circulação de veículos em vazio.

1108 Quanto ao restante, no que diz respeito ao estudo relativo às restrições em matéria de cabotagem no transporte combinado, posterior à adoção do Regulamento 2020/1055, saliente-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a validade de um ato da União deve ser apreciada relativamente aos elementos de que o legislador da União dispunha à data da adoção da regulamentação em causa (Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e o., C-160/20, EU:C:2022:101, n.º 67 e jurisprudência referida).

1109 Em todo o caso, a República da Polónia não demonstrou em que medida este estudo, que se baseia na hipótese da aplicação às operações de transporte combinado, da totalidade do regime das operações de cabotagem previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009, nomeadamente nos n.ºs 2 e 2-A deste artigo, em todos os Estados-Membros, é pertinente no caso em apreço.

1110 Como alega com razão o Conselho, a hipótese considerada nesse estudo acaba por limitar mais estritamente a isenção prevista no artigo 4.º da Diretiva 92/106 do que a medida adotada pelo legislador da União no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

1111 Com efeito, importa realçar, antes de mais, que os Estados-Membros só podem recorrer à faculdade prevista nesta disposição «se tal for necessário para evitar o recurso abusivo [a este artigo 4.º] através da prestação de serviços ilimitados e contínuos compostos por troços rodoviários iniciais ou finais no território de um Estado-Membro de acolhimento que façam parte de operações de transporte combinado».

1112 Em seguida, ao estabelecer que «os Estados-Membros podem prever um período superior ao prazo de sete dias previsto no artigo 8.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1072/2009] e um prazo inferior ao prazo de quatro dias previsto no artigo 8.º, n.º 2-A, [deste] regulamento», a referida faculdade não lhes impõe que apliquem às operações de transporte combinado a totalidade do regime das operações de cabotagem previsto pelo Regulamento n.º 1072/2009, mas permite que os Estados-Membros recorram a uma aplicação mais flexível desse regime.

1113 A este respeito, saliente-se que a República da Polónia se baseia numa interpretação errada do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 quando este Estado-Membro alega que a possibilidade que esta disposição confere aos Estados-Membros de fixarem um período de carência inferior ao período de quatro dias, previsto no artigo 8.º, n.º 2-A, do Regulamento n.º 1072/2009, permite a esses Estados-Membros regular mais estritamente as condições relativas às operações de cabotagem, uma vez que, ao reduzir o período de carência entre dois ciclos de cabotagem, o Estado-Membro que aplica a faculdade prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 permite aos transportadores efetuarem com mais frequência operações de cabotagem que façam parte de operações de transporte combinado no seu território, em relação à aplicação do período de carência previsto no artigo 2.º, ponto 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055.

1114 Por último, a aplicação da faculdade prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 está sujeita a uma fiscalização, uma vez que os Estados-Membros que pretendam recorrer à mesma devem, nomeadamente, notificar a Comissão previamente à aplicação das medidas nacionais pertinentes e proceder à revisão dessas medidas pelo menos a cada cinco anos, bem como notificar à Comissão os resultados dessa revisão.

1115 Das considerações precedentes resulta que a República da Polónia não demonstrou o caráter desproporcionado do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 à luz do objetivo prosseguido por esta disposição.

1116 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento invocado pela República da Polónia.

b) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE

1) Argumentação das partes

1117 Com o seu segundo e terceiro fundamentos invocados contra o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, que devem ser examinados em conjunto, a República da Polónia alega que esta disposição viola o artigo 91.º, n.º 2, e o artigo 94.º TFUE.

1118 A este título, esse Estado-Membro reitera os argumentos apresentados contra a obrigação de regresso dos veículos e contra o período de carência.

1119 Por outro lado, o referido Estado-Membro alega, primeiro, que o legislador da União violou o artigo 91.º, n.º 2, TFUE, uma vez que, ao não ter tido em conta a situação dos transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União, a faculdade prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, relativa às operações de cabotagem no âmbito de operações de transporte combinado, leva a uma redução do nível de vida e de emprego em certas regiões.

1120 Além disso, o objetivo da Diretiva 92/106 é, segundo o seu considerando 3, combater o congestionamento das estradas e a poluição decorrente do transporte rodoviário. Ao limitar, com a adoção do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, o âmbito de aplicação da Diretiva 92/106, o legislador da União violou também o artigo 91.º, n.º 2, TFUE, por não ter tido em conta o impacto negativo do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 na exploração dos equipamentos de transporte. O aumento do número de percursos em vazio e as dificuldades acrescidas para efetuar operações de transporte combinado levam inevitavelmente a um aumento do tráfego nas infraestruturas rodoviárias e, por este motivo, à deterioração do seu estado.

1121 Segundo, a República da Polónia alega que, com a introdução de limitações suplementares à cabotagem, o legislador da União violou o artigo 94.º TFUE, ao não ter em conta a situação das empresas de transporte, nomeadamente das empresas dos Estados-Membros situados na periferia da União, bem como das PME. Também não teve em consideração o facto de a crise económica causada pela pandemia de COVID-19, que teve efeitos particularmente negativos no setor dos transportes rodoviários, ter tornado a situação dos transportadores ainda mais difícil.

1122 Além disso, a referência ao «*dumping* social», para justificar o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, demonstra que não foi tomada em consideração a situação das empresas de transporte dos Estados-Membros situados na periferia da União. A intenção de assegurar uma igualdade absoluta das condições de concorrência entre as empresas de transporte de todos os Estados-Membros é contrária ao próprio conceito de concorrência. Com efeito, as diferenças de produtividade e de desenvolvimento económico, que se traduzem, afinal, em diferentes níveis salariais, constituem o motor das trocas comerciais num ambiente concorrencial. Assim, os esforços para limitar a participação das empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros menos desenvolvidos na prestação dos serviços de cabotagem demonstram a não tomada em consideração, à luz do direito da concorrência, da situação económica destas empresas.

1123 O Parlamento e o Conselho consideram que este fundamento é improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1124 Em primeiro lugar, recorde-se que, como referido nos n.ºs 935 a 940 do presente acórdão, a observância do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, que obriga o legislador da União a ter em conta, ao adotar medidas como a prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, os efeitos prejudiciais graves sobre o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como sobre a exploração dos equipamentos de transporte, reflete, no essencial, a obrigação deste legislador de agir no respeito do princípio da proporcionalidade adotando medidas adequadas a realizar o objetivo prosseguido, que não vão manifestamente além do necessário para esse efeito e que sejam proporcionadas em relação ao referido objetivo.

1125 Ora, conforme constatado no n.º 1116 do presente acórdão, os argumentos invocados pela República da Polónia, relativos à violação, pelo artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, do princípio da proporcionalidade, não permitem considerar que o legislador da União violou este princípio.

1126 Por outro lado, além do facto de os argumentos invocados no âmbito da apreciação da alegada violação do princípio da proporcionalidade terem sido rejeitados, esse Estado-Membro não apresentou, em apoio do presente fundamento que alega uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, nenhum elemento suplementar suscetível de demonstrar que a faculdade prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 afeta gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões e a exploração dos equipamentos de transporte, que alegadamente o legislador da União não teve em conta ao instituir essa faculdade, violando, assim, o artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

1127 Primeiro, quanto ao impacto sobre o nível de vida e o emprego em certas regiões, a República da Polónia não apresenta uma argumentação específica relativamente a essa faculdade, mas, como para as alegações formuladas contra o período de carência, remete para a sua argumentação sobre a obrigação relativa ao regresso dos veículos, que afirma levar à realização de trajetos suplementares, sem explicitar em que medida as consequências desta última obrigação são igualmente válidas para a referida faculdade.

1128 Por conseguinte, a argumentação da República da Polónia relativa ao nível de emprego deve ser considerada, na falta de qualquer elemento concreto suscetível de fundamentar a sua procedência, de natureza especulativa.

1129 Segundo, a argumentação da República da Polónia de que o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 conduzirá a uma degradação dos equipamentos e das infraestruturas de transporte devido a um aumento dos percursos em vazio e à substituição de operações de transporte exclusivamente rodoviário por operações de transporte combinado também não pode proceder pelos motivos expostos nos n.ºs 1106 e 1107 do presente acórdão. Aliás, esta argumentação baseia-se, pelo menos em parte, na premissa de que a faculdade prevista nesta disposição é aplicada simultaneamente por um número significativo de Estados-Membros, o que não pode, todavia, ser presumido.

1130 Em segundo lugar, no que diz respeito à argumentação relativa a uma alegada violação do artigo 94.º TFUE, basta recordar que esta disposição, nos termos da qual qualquer medida «relativa aos preços e condições de transporte», tomada no âmbito dos Tratados, deve ter em conta a situação económica dos transportadores, não é pertinente no presente caso. Com efeito, o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055, na parte em que prevê a faculdade de aplicar o artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009 no âmbito de operações de transporte combinado, não regula os preços ou as condições de transporte de mercadorias ou de passageiros, mas prevê a faculdade de os Estados-Membros, para evitarem os abusos, regularem as modalidades em que são efetuados os trajetos rodoviários iniciais e/ou finais que fazem parte integrante dessas operações de transporte combinado.

1131 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o segundo e o terceiro fundamentos invocados pela República da Polónia contra o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

c) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta

1) Argumentação das partes

1132 A República da Polónia, no seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do mesmo, alega que, ao adotar esta disposição, o legislador da União violou o artigo 11.º TFUE e o artigo 37.º da Carta.

1133 No âmbito desse fundamento, este Estado-Membro invoca em relação a este artigo 2.º, ponto 5, alínea b), os mesmos argumentos expostos, em substância, nos n.os 990 a 1002 do presente acórdão, para alegar que o legislador da União não procedeu a uma análise adequada das graves consequências ambientais desta disposição, devidos aos trajetos suplementares de veículos pesados, incluindo os percursos em vazio a que dá origem e dos quais resulta um aumento das emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos.

1134 Por outro lado, a República da Polónia precisa que o estudo sobre as restrições em matéria de cabotagem no transporte combinado confirma os efeitos negativos sobre o ambiente da medida prevista no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055 no âmbito de operações de transporte combinado e o facto de estar em contradição com os objetivos do Pacto Ecológico.

1135 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1136 Uma vez que, no âmbito do seu fundamento comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, na parte em que impugna o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do mesmo regulamento, a República da Polónia suscita, em relação a esta disposição, os mesmos argumentos que também suscitou contra as outras disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, as considerações expostas nos n.os 1011 a 1030 do presente acórdão são aplicáveis à faculdade prevista na referida disposição.

1137 Quanto ao restante, há que rejeitar, pelos motivos expostos nos n.os 1106, 1107 e 1129 do presente acórdão, a alegação da República da Polónia de que essa faculdade levará a efetuar trajetos suplementares de uma dimensão tal que causará efeitos negativos consideráveis no ambiente suscetíveis de constituir uma violação das prescrições do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1138 Por outro lado, no que diz respeito ao estudo sobre as restrições em matéria de cabotagem no transporte combinado, o mesmo baseia-se, como se concluiu nos n.os 1110 a 1114 do presente acórdão, numa hipótese que constitui uma limitação mais estrita da aplicação do artigo 4.º da Diretiva 92/106 do que o alcance da faculdade prevista pelo legislador da União no artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

1139 Por conseguinte, o fundamento da República da Polónia comum a todas as disposições impugnadas do Regulamento 2020/1055, invocado contra o artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do mesmo, deve ser julgado improcedente.

1140 Atendendo a tudo o exposto, deve ser negado provimento ao recurso interposto pela República da Polónia (processo C-554/20), na parte destinada a obter a anulação do artigo 2.º, ponto 5, alínea b), do Regulamento 2020/1055.

6. Conclusão quanto ao Regulamento 2020/1055

1141 Resulta de todos os desenvolvimentos precedentes que há que dar provimento aos recursos da República da Lituânia (processo C-542/20), da República da Bulgária (processo C-545/20), da Roménia (processo C-547/20), da República de Chipre (processo C-550/20), da Hungria (processo C-551/20), da República de Malta (processo C-552/20) e da República da Polónia (processo C-554/20), na medida em que pedem a anulação do artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, e negar-lhes provimento quanto ao restante.

C. Quanto à Diretiva 2020/1057

1142 A República da Lituânia (processo C-541/20), a Roménia (processo C-548/20), a Hungria (processo C-551/20) e a República da Polónia (processo C-555/20) pedem, a título principal, a anulação de várias disposições da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, a anulação, na íntegra, desta diretiva. A República da Bulgária (processo C-544/20) e a República de Chipre (processo C-550/20) pedem a anulação, na íntegra, da referida diretiva.

1143 Em primeiro lugar, os recursos interpostos pela República da Lituânia, pela Roménia, pela Hungria e pela República da Polónia destinam-se a obter a anulação do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 ou de certas disposições dos n.ºs 3 a 7 deste artigo (a seguir, «disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057»), uma vez que estas disposições estabelecem uma distinção entre diferentes tipos de operações de transporte rodoviário e isentam alguns desses tipos de operações da aplicação das regras relativas ao destacamento de trabalhadores previstas pela Diretiva 96/71. Quanto aos recursos interpostos pela República da Bulgária e pela República de Chipre, embora se destinem a obter a anulação, na íntegra, da Diretiva 2020/1057, também desenvolvem, em apoio dos mesmos, fundamentos e argumentos que têm por objeto apenas as disposições do artigo 1.º desta diretiva e, em especial, os n.ºs 3 e 4 deste artigo.

1144 Em segundo lugar, o recurso interposto pela República da Polónia também se destina a obter a anulação do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057, na parte em que fixa o termo do prazo de transposição desta diretiva.

1. Síntese dos fundamentos

1145 Em apoio dos pedidos do seu recurso destinados à anulação, a título principal, do artigo 1.º, n.ºs 3 e 7, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, desta diretiva na íntegra (processo C-541/20), a República da Lituânia invoca três fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio geral da não discriminação, consagrado no artigo 20.º da Carta, o segundo, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e, o terceiro, do princípio da «boa legislação». Importa, todavia, recordar que, na audiência, conforme já indicado no n.º 68 do presente acórdão, o referido Estado-Membro retirou o seu pedido de anulação do n.º 7 deste artigo 1.º, relativo às operações de cabotagem.

1146 Em apoio dos seus recursos respetivos destinados à anulação, na íntegra, da Diretiva 2020/1057 (processos C-544/20 e C-550/20), a República da Bulgária e a República de Chipre invocam, cada uma, cinco fundamentos que se sobrepõem em grande medida e que têm por objeto, essencialmente, o artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, desta diretiva. Os primeiros fundamentos dizem respeito à violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE e no artigo 1.º do Protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os segundos fundamentos dizem respeito à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, consagrados no artigo 18.º TFUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta, do princípio da igualdade entre os Estados-Membros perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE e, «caso o Tribunal de Justiça o considere necessário», do artigo 95.º, n.º 1, TFUE. Os terceiros fundamento dizem respeito à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE. Os quartos fundamentos dizem respeito à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE. Os quintos fundamentos dizem respeito à violação dos artigos 34.º e 35.º TFUE (primeira parte) e, a título principal, do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE, ou, a título subsidiário, do artigo 56.º TFUE (segunda parte).

1147 Em apoio do seu recurso destinado à anulação do artigo 1.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, desta diretiva na íntegra (processo C-548/20), a Roménia invoca dois fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 5.º, n.º 4, TUE e, o segundo, do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, previsto no artigo 18.º TFUE.

1148 Em apoio dos pedidos do seu recurso destinados, a título principal, à anulação do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 (processo C-551/20), a Hungria invoca um fundamento único, relativo à violação do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71. Em apoio dos pedidos deste mesmo recurso destinados, a título subsidiário, à anulação do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, a Hungria invoca dois fundamentos, relativos, o primeiro, a um erro manifesto de apreciação, bem como à violação do princípio da proporcionalidade e, o segundo, à violação do princípio da não discriminação.

1149 Em apoio dos pedidos do seu recurso destinados à anulação do artigo 1.º, n.ºs 3, 4, 6 e 7, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, desta diretiva na íntegra (processo C-555/20), a República da Polónia apresenta quatro fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, o segundo, do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, o terceiro, do artigo 94.º TFUE e, o quarto, do artigo 11.º TFUE, bem como do artigo 37.º da Carta. Em apoio dos pedidos deste mesmo recurso destinados à anulação do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 ou, a título subsidiário, desta diretiva na íntegra, a República da Polónia invoca três fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do princípio da segurança jurídica, o segundo, do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, e, o terceiro, do artigo 94.º TFUE.

1150 Após ter sintetizado a regulamentação da União aplicável ao destacamento dos condutores no setor do transporte rodoviário e exposto, neste contexto, os diferentes tipos de operações de transporte rodoviário referidos no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, há que analisar sucessivamente os pedidos dos recursos destinados à anulação deste artigo 1.º, ou de algumas das suas disposições, bem como do artigo 9.º, n.º 1, dessa diretiva.

2. Quanto à regulamentação da União aplicável ao destacamento dos condutores no setor do transporte rodoviário

1151 A título preliminar, importa recordar que, conforme decorre do seu artigo 1.º, n.º 1, a Diretiva 96/71 tem por objeto assegurar a proteção dos trabalhadores destacados durante o seu destacamento no que respeita à livre prestação de serviços, estabelecendo disposições imperativas relativas às condições de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores. Para efeitos desta diretiva, um trabalhador destacado é definido, no artigo 2.º, n.º 1, da mesma, como um trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade. O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva impõe aos Estados-Membros que providenciem no sentido de que as empresas em causa garantam aos trabalhadores destacados no seu território, com base na igualdade de tratamento, as condições de trabalho e de emprego no Estado-Membro em cujo território o trabalho é executado relativas às matérias enumeradas na mesma disposição, entre as quais figuram, respetivamente, nas suas alíneas b) e c), a duração mínima das férias anuais remuneradas e a remuneração.

1152 Como o Tribunal de Justiça já declarou, com exceção das prestações de serviços que envolvem o pessoal navegante da marinha mercante, a Diretiva 96/71 aplica-se, em princípio, a qualquer prestação transnacional de serviços que implique um destacamento de trabalhadores, independentemente do setor económico a que essa prestação esteja associada, incluindo, portanto, no setor do transporte rodoviário (Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 33).

1153 Quanto à Diretiva 2020/1057, esta tem por objeto, como resulta da sua própria epígrafe, dois temas principais. Primeiro, estabelece regras específicas no que diz respeito à Diretiva 96/71 e à Diretiva 2014/67 quanto ao destacamento de condutores no setor do transporte rodoviário. Segundo, altera a Diretiva 2006/22, no que diz respeito aos requisitos de execução, e o Regulamento n.º 1024/2012. Os Estados-Membros recorrentes que pedem a anulação da Diretiva 2020/1057 ou de uma parte desta concentram os seus recursos no primeiro destes dois temas.

1154 A este respeito, e como resulta da redação do seu n.º 1, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 estabelece, nomeadamente, regras específicas relativas ao destacamento de condutores no setor do transporte rodoviário. Segundo o considerando 1 desta diretiva, a instauração dessas regras específicas visa assegurar, por um lado, condições de trabalho adequadas e proteção social para os condutores e, por outro, condições comerciais adequadas e condições de concorrência leal para as empresas de transporte rodoviário, a fim de criar um setor dos transportes rodoviários seguro, eficiente e socialmente responsável. Do mesmo considerando decorre igualmente que, em virtude do grau elevado de mobilidade dos trabalhadores do setor dos transportes rodoviários, o legislador da União visou, ao estabelecer essas regras específicas, assegurar o equilíbrio entre a livre prestação transfronteiriça de serviços por essas empresas, a livre circulação de mercadorias, bem como condições de trabalho adequadas e a proteção social para os condutores.

1155 Com efeito, conforme decorre do considerando 8 da Diretiva 2020/1057, tendo em conta elevada mobilidade do setor dos transportes, os condutores, contrariamente às condições que prevalecem noutros setores, não são geralmente destacados para outro Estado-Membro ao abrigo de contratos de serviços por períodos prolongados. Por conseguinte, como também salientam os considerandos 2 e 3 desta diretiva, para garantir, nessas condições específicas, a livre prestação de serviços de transporte rodoviário com base na concorrência leal entre empresas de transporte e

assegurar, assim, o bom funcionamento do mercado interno, as regras setoriais estabelecidas pela referida diretiva precisam em que circunstâncias não se aplicam aos condutores as regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores previstas pela Diretiva 96/71.

1156 Do considerando 9 da Diretiva 2020/1057 decorre que o legislador da União decidiu basear essas regras setoriais na existência de uma ligação suficiente entre o condutor, o serviço prestado e o território do Estado-Membro de acolhimento e, para facilitar a aplicação dessas regras, fazer uma distinção entre diferentes tipos de operações de transporte em função do grau de ligação ao território do Estado-Membro de acolhimento.

1157 É assim que o artigo 1.º dessa diretiva estabelece, nos seus n.ºs 3 a 7, lidos à luz dos considerandos 7 a 13 da referida diretiva, uma diferenciação entre cinco tipos de operações de transporte rodoviário internacional, a saber, as operações de transporte bilateral, as operações de transporte não bilateral (a seguir, «operações de transporte terceiro»), as operações de trânsito, as operações de transporte combinado e as operações de cabotagem.

1158 No que diz respeito, em primeiro lugar, às operações de transporte bilateral, as mesmas consistem, como decorre do considerando 10 da Diretiva 2020/1057, em operações de transporte a partir do Estado-Membro onde a empresa de transporte está estabelecida para o território de outro Estado-Membro, de um país terceiro, ou, inversamente, de operações de transporte de um Estado-Membro ou de um país terceiro até ao Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte.

1159 Decorre do artigo 1.º, n.º 3, primeiro parágrafo, e n.º 4, primeiro parágrafo, da Diretiva 2020/1057 que, não obstante o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, nenhum condutor é considerado destacado para efeitos da Diretiva 96/71 quando executar operações de transporte bilateral, respetivamente, de mercadorias ou de passageiros. O artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, e n.º 4, terceiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2020/1057 prevê, além disso, isenções relativas a atividades adicionais, tanto para as operações de transporte bilateral de mercadorias como para as operações de transporte bilateral de passageiros.

1160 No que diz respeito, em segundo lugar, às operações de transporte terceiro, resulta do considerando 13 da Diretiva 2020/1057 que estas operações se caracterizam pelo facto de os condutores efetuarem transportes internacionais fora do Estado-Membro de estabelecimento onde a empresa que efetua o destacamento se encontra. Trata-se, assim, de operações de transporte efetuadas a partir de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de estabelecimento dessa empresa ou a partir de um país terceiro até ao território de outro Estado-Membro, também ele diferente do referido Estado-Membro de estabelecimento, ou até ao território de um país terceiro. Como também decorre do mesmo considerando, nesses casos, as regras setoriais específicas são necessárias só no que diz respeito aos requisitos administrativos e às medidas de controlo.

1161 No que diz respeito, em terceiro lugar, às operações de trânsito, estas consistem, como resulta do considerando 11 da Diretiva 2020/1057, em operações de transporte nas quais o condutor atravessa o território de um Estado-Membro sem carregar ou descarregar mercadorias e sem tomar nem largar passageiros. O artigo 1.º, n.º 5, desta diretiva prevê que o condutor não é considerado destacado para efeitos da Diretiva 96/71 quando atravessar, assim, o território de um Estado-Membro.

1162 No que diz respeito, em quarto lugar, às operações de transporte combinado, estas encontram-se definidas no artigo 1.º, segundo parágrafo, da Diretiva 92/106, à qual a Diretiva 2020/1057 se refere explicitamente, como transportes de mercadorias entre Estados-Membros no âmbito dos quais o camião ou outro meio de transporte da mercadoria ligado ao camião utiliza a estrada para a parte inicial ou final do trajeto e, para a outra parte, o caminho de ferro, uma via navegável ou um percurso marítimo. O artigo 1.º, n.º 6, da diretiva 2020/1057 dispõe que, não obstante o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, o condutor não é considerado destacado quando efetuar o troço rodoviário, inicial ou final, de uma operação de transporte combinado se esse troço rodoviário, por si só, for constituído por operações de transporte bilateral.

1163 No que diz respeito, em quinto lugar, às operações de cabotagem, o artigo 2.º, ponto 6, do Regulamento n.º 1072/2009, lido à luz do seu considerando 15, define-as como a prestação de serviços por transportadores num Estado-Membro em que não se encontram estabelecidos e dispõe que essas operações não são proibidas se não forem levadas a cabo de uma forma que constitua uma atividade permanente ou contínua no Estado-Membro de acolhimento. O artigo 1.º, n.º 7, da Diretiva 2020/1057 prevê que o condutor que realize essas operações é considerado destacado de acordo com o disposto na Diretiva 96/71.

3. Quanto ao artigo 1.º da Diretiva 2020/1057

1164 Em apoio dos seus recursos respetivos destinados à anulação do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 ou de certas disposições dos n.ºs 3 a 7 do mesmo, a República da Lituânia (processo C-541/20), a República da Bulgária (processo C-544/20), a Roménia (processo C-548/20), a República de Chipre (processo C-550/20), a Hungria (processo C-551/20) e a República da Polónia (processo C-555/20) invocam, consoante o caso, a violação, em substância:

– do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71 (fundamento único apresentado, a título principal, pela Hungria);

– dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação (primeiro fundamento da República da Lituânia, segundo fundamento da República da Bulgária, segundo fundamento da Roménia, segundo fundamento da República de Chipre e segundo fundamento apresentado, a título subsidiário, pela Hungria);

– do princípio da proporcionalidade (segundo e terceiro fundamentos da República da Lituânia, primeiro fundamento da República da Bulgária, primeiro fundamento da Roménia, primeiro fundamento da República de Chipre, primeiro fundamento apresentado, a título subsidiário, pela Hungria e primeiro fundamento da República da Polónia);

– das regras do direito da União em matéria de política comum dos transportes, previstas, por um lado, no artigo 91.º, n.º 1, TFUE (terceiros fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre) e, por outro, no artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, no artigo 91.º, n.º 2, TFUE e no artigo 94.º TFUE (quarto fundamento da República da Bulgária, segundo fundamento da República da Polónia quanto ao artigo 91.º, n.º 2, TFUE, terceiro fundamento da República da Polónia quanto ao artigo 94.º TFUE, e quarto fundamento da República de Chipre);

– da livre circulação de mercadorias, prevista nos artigos 34.º e 35.º TFUE (primeira parte do quinto fundamento da República da Bulgária e da República de Chipre);

– da livre prestação de serviços, prevista no artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE ou, a título subsidiário, no artigo 56.º TFUE (segundas partes dos quintos fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre), e

– das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente, previstas no artigo 11.º TFUE e no artigo 37.º da Carta (quarto fundamento da República da Polónia).

1165 Reagrupados e por esta ordem é, assim, que há que apreciar os fundamentos invocados contra o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057.

a) Quanto à violação do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71

1) Argumentação das partes

1166 A Hungria, no seu fundamento único apresentado a título principal, alega que o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 viola o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71, pelo facto de os condutores que efetuam transportes rodoviários internacionais não serem geralmente abrangidos pelo âmbito de aplicação desta última diretiva tendo em conta as características particulares da atividade que exercem.

1167 Em primeiro lugar, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71, a que a Diretiva 2020/1057 faz referência no seu artigo 1.º, n.º 2, a aplicabilidade do regime de destacamento aos condutores que realizem uma atividade de transporte internacional rodoviário só é possível se existir uma relação contratual entre a empresa de transporte que os emprega e o destinatário do envio. Ora, e uma vez que essa relação contratual é pouco usual no âmbito dos contratos de transporte, a Diretiva 2020/1057 não exige, para a aplicação do regime de destacamento, a celebração desse contrato entre a empresa expedidora e a empresa destinatária. Com efeito, basta que o condutor atravesse uma fronteira nacional.

1168 Em segundo lugar, o destacamento na aceção da Diretiva 96/71 está estreitamente ligado a uma prestação de serviços efetuada pelo empregador no Estado-Membro de acolhimento. Todavia, no âmbito da atividade de transporte, a tónica não é colocada no serviço prestado pelo condutor, mas na circulação de mercadorias entre os Estados-Membros. Não se trata, portanto, de uma atividade suscetível de justificar a aplicação das regras em matéria de destacamento previstas pela Diretiva 96/71. Aliás, esta argumentação é confirmada pela resposta da União à crise provocada pela pandemia de COVID-19. Com efeito, na sequência da introdução por diferentes Estados-Membros de restrições de deslocações, a Comissão interveio quase imediatamente para assegurar o funcionamento tão fluido quanto possível do transporte de mercadorias.

1169 Em terceiro lugar, devido à forte mobilidade dos trabalhadores no setor dos transportes internacionais rodoviários de mercadorias, não se pode considerar que os condutores executam temporariamente o seu trabalho noutro Estado-Membro, mas que se encontram em deslocação constante entre vários Estados-Membros. Acresce que, no seu Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), o Tribunal de Justiça declarou que, tendo em conta a Diretiva 96/71, um trabalhador não pode ser considerado destacado no território de um Estado-Membro se a execução do seu trabalho não apresentar uma ligação suficiente com esse território. Uma estada de curta duração, ou mesmo de algumas horas, noutro Estado-Membro não pode criar essa ligação.

1170 O Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), não põe em causa essas considerações. Com efeito, mesmo que decorra desse acórdão que a aplicação da Diretiva 96/71 aos transportadores rodoviários não é, em princípio, excluída, não é menos verdade que, na falta de um elo de ligação suficiente com os Estados-Membros nos quais os condutores efetuam o seu trabalho, muitas prestações de serviços de transporte rodoviário não preenchem as condições de uma situação de destacamento abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva conforme a interpretação do Tribunal de Justiça no referido acórdão. Assim, além da cabotagem, em relação à qual o Tribunal de Justiça constatou a existência desse elo de ligação suficiente, este não deu nenhuma resposta categórica no que diz respeito a outros casos, devendo cada um deles ser apreciado em função das circunstâncias pertinentes do caso concreto.

1171 O Parlamento e o Conselho alegam que o presente fundamento e inoperante ou improcedente.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1172 A título preliminar, recorde-se que, como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 431 do presente acórdão, a legalidade interna de um ato de direito derivado não pode ser apreciada à luz de outro ato da União do mesmo nível normativo. Por conseguinte, a Hungria não pode alegar utilmente que as disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 são inválidas à luz do artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71.

1173 Dado que, no seu fundamento único, a Hungria alega uma pretensa incoerência entre os âmbitos de aplicação respetivos da Diretiva 96/71 e da Diretiva 2020/1057, importa salientar que, de qualquer modo, esta não existe, e isto independentemente da questão de saber se a mesma seria suficiente para justificar a anulação do artigo 1.º desta última diretiva. Com efeito, em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 96/71 é aplicável às prestações transnacionais de serviços no setor do transporte rodoviário (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, n.ºs 33 a 41, e de 8 de julho de 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, n.ºs 34 a 36). Daqui resulta que os condutores que efetuam transportes rodoviários internacionais podem estar abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/71 com base nas disposições desta diretiva e não, como parece sugerir, sem razão, a Hungria, devido à adoção da Diretiva 2020/1057.

1174 Em segundo lugar, conforme sublinha, com razão, o Parlamento, a Diretiva 2020/1057 constitui *lex specialis* em relação à Diretiva 96/71, uma vez que esta Primeira Diretiva não tem por objeto alargar o âmbito de aplicação desta Segunda Diretiva, mas precisar em que circunstâncias os condutores que efetuam operações de transporte rodoviário internacional devem ser considerados trabalhadores destacados, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, e, por conseguinte, abrangidos pelo âmbito de aplicação desta última diretiva.

1175 Mais especificamente, dado que a Hungria critica o legislador da União por ter, com a adoção do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, tornado as regras em matéria de destacamento aplicáveis igualmente a operações de transporte que não implicam uma das medidas transnacionais referidas no artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71, há que salientar que, como sublinhado pelo próprio Estado-Membro, a Diretiva 2020/1057 refere expressamente esta última disposição, ao prever, no seu artigo 1.º, n.º 2, que as regras específicas relativas ao destacamento dos condutores previstas no seu artigo 1.º se aplicam aos condutores ao serviço de empresas de transporte estabelecidas num Estado-Membro que tomem a medida transnacional a que se refere o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 96/71, a saber, destacar um trabalhador, por sua conta e sob

a sua direção, para o território de outro Estado-Membro, no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa que efetua o destacamento e o destinatário da prestação de serviços que opera nesse Estado-Membro, desde que exista uma relação de trabalho durante o período de destacamento entre a empresa que efetua o destacamento e o trabalhador. Daqui resulta necessariamente que as referidas regras específicas não prejudicam a necessidade de preencher as condições previstas nesse artigo 1.º, n.º 3, alínea a), para que a operação de transporte em causa se considere abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/71.

1176 Quanto à argumentação apresentada, neste contexto, pela Hungria, que se refere à reação da União à pandemia de COVID–19, a mesma baseia-se, como decorre do n.º 1173 do presente acórdão, na premissa errada de que a Diretiva 96/71 não era aplicável às operações de transporte antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057. Assim, esta argumentação, que é, aliás, de ordem geral e não se reporta especificamente à regulamentação do destacamento de trabalhadores pelo direito da União, deve ser também rejeitada.

1177 Em terceiro lugar, as disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 também não podem ser consideradas inválidas pelo facto de, não existindo um elo de ligação suficiente com os Estados-Membros nos quais os condutores efetuam o seu trabalho, muitas prestações de serviços de transporte rodoviário não preencherem as condições de uma situação de destacamento abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/71, conforme a interpretação do Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 A este respeito, importa observar, primeiro, que, ao adotar as disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, o legislador da União acolheu uma abordagem que se insere na mesma lógica da seguida pelo Tribunal de Justiça nesse acórdão.

1179 Em especial, nos n.os 49, 62 e 63 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou, no âmbito da interpretação da Diretiva 96/71, que as regras em matéria de destacamento, previstas nesta diretiva, não se aplicam, nomeadamente, às operações de trânsito e às operações de transporte bilateral, ao passo que se aplicam, em princípio, às operações de cabotagem inteiramente realizadas no território do Estado-Membro de acolhimento.

1180 Ora, da mesma forma, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 exclui, nos seus n.os 3 e 4, todas as operações de transporte bilateral e, no seu n.º 5, todas as operações de trânsito do âmbito de aplicação da Diretiva 96/71, enquanto o artigo 1.º, n.º 7, da Diretiva 2020/1057 precisa que a Diretiva 96/71 se aplica às operações de cabotagem.

1181 Por outro lado, no n.º 45 do Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), o Tribunal de Justiça declarou, por um lado, que um trabalhador só pode ser considerado «destacado» no território de um Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, se a execução do seu trabalho apresentar uma ligação suficiente com esse território e, por outro, que a verificação da existência dessa ligação pressupõe uma avaliação global de todos os elementos que caracterizam a atividade do trabalhador em causa.

1182 Ora, como decorre do considerando 9 da Diretiva 2020/1057, o legislador da União adotou regras setoriais relativas à aplicação da Diretiva 96/71 ao setor do transporte rodoviário que assentam igualmente na existência de uma ligação suficiente entre o condutor, o serviço prestado e o

território do Estado-Membro de acolhimento. Neste contexto, para facilitar a aplicação dessas regras, o legislador privilegiou uma solução que consiste em precisar em que circunstâncias se deve considerar que existe essa ligação.

1183 Para este efeito, por um lado, o referido legislador indicou expressamente que certas categorias de operações devem ser objeto de uma isenção das regras em matéria de destacamento, a saber, segundo o artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, da Diretiva 2020/1057, um número limitado de operações ligadas a uma operação de transporte bilateral e, segundo o artigo 1.º, n.º 6, desta última diretiva, certos troços que constituem uma operação de transporte combinado.

1184 Por outro lado, como resulta, nomeadamente, do considerando 13 da Diretiva 2020/1057, em relação às operações que não são objeto de isenção ao abrigo desta diretiva, o legislador da União considerou que existe uma ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento e que a Diretiva 96/71 deve ser considerada suscetível de ser aplicada.

1185 Segundo, o simples facto de o legislador da União ter optado por definir o conceito de «ligação suficiente», no qual o Tribunal de Justiça se baseou nos seus Acórdãos de 19 de dezembro de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, n.º 31), e de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 45), ao designar as categorias de operações de transporte rodoviário às quais as regras em matéria de destacamento são ou não aplicáveis, não pode tornar inválidas as disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057. Com efeito, o raciocínio do Tribunal de Justiça nestes acórdãos tem por objeto a interpretação do quadro regulamentar que estava em vigor à data pertinente para os litígios que deram origem aos referidos acórdãos, de modo que foi apenas com base nas disposições da Diretiva 96/71 aplicáveis nessa data que o Tribunal de Justiça precisou o que se deve entender por «ligação suficiente». Além disso, o Tribunal de Justiça nunca sugeriu que a interpretação que dava, nesse contexto, do conceito de «ligação suficiente» era a única suscetível de respeitar as disposições dos Tratados.

1186 Não obstante, as considerações precedentes não prejudicam a questão, que é objeto de outros fundamentos invocados nos presentes recursos, de saber se a forma escolhida pelo legislador da União para apreciar a existência dessa «ligação suficiente» em cada uma das categorias de operações que figuram no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 é compatível com o direito primário.

1187 Em face do exposto, o fundamento único apresentado, a título principal, pela Hungria deve ser julgado improcedente.

b) Quanto à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação

1) Argumentação das partes

1188 A República da Lituânia, no seu primeiro fundamento, a República da Bulgária, no seu segundo fundamento, a Roménia, no seu segundo fundamento, a República de Chipre, no seu segundo fundamento, e a Hungria, no seu segundo fundamento apresentado a título subsidiário, alegam que o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 não respeita as exigências decorrentes do princípio da não discriminação.

1189 A República da Bulgária e a República de Chipre alegam a este respeito que o facto de tornar aplicáveis às operações de transporte terceiro as regras em matéria de destacamento, ao mesmo tempo que isenta as operações de transporte bilateral dessas regras, conduz a um tratamento diferente de situações que são semelhantes, ou mesmo idênticas, violando, assim, o princípio da não discriminação.

1190 Em primeiro lugar, esta diferença de tratamento entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral tem por efeito conceder aos condutores uma proteção social diferenciada em função da nacionalidade da sua entidade empregadora e do local onde se realizam as operações. Assim, a título de exemplo, em relação a uma carga proveniente de Itália com destino a Frankfurt (Alemanha), um condutor é considerado destacado na Alemanha se a sua entidade empregadora for portuguesa, mas não se for italiana. Ora, em ambos os casos, a ligação com o território alemão é, no entanto, a mesma, uma vez que a descarga de bens foi efetuada na Alemanha. Além do facto de os condutores estarem sujeitos a um tratamento diferente consoante os itinerários de transporte, existe mesmo uma discriminação entre os condutores que trabalham para o mesmo transportador.

1191 Em segundo lugar, a República da Bulgária e a República de Chipre alegam que esta diferença de tratamento entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral tem um impacto negativo mais significativo sobre as empresas que efetuam operações de transporte terceiro do que sobre as que efetuam principal ou exclusivamente operações de transporte bilateral.

1192 Em terceiro lugar, a referida diferença de tratamento entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral viola o princípio da igualdade entre Estados-Membros, uma vez que certos Estados-Membros estão sujeitos de uma forma mais sensível ao impacto dessa diferença do que outros.

1193 Em quarto lugar, por último, devido a essa mesma diferença de tratamento, as empresas de transporte são confrontadas com custos salariais e administrativos diferentes consoante o país de carga ou de descarga. Por conseguinte, essas empresas são incitadas a faturar tarifas diferentes para operações relativas a mercadorias idênticas e nas mesmas relações de tráfego, em função do país de origem ou de destino dos produtos transportados, o que é contrário ao espírito do artigo 95.º, n.º 1, TFUE.

1194 A Roménia alega que são essencialmente as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União que suportarão os custos administrativos e financeiros decorrentes do destacamento e que são dissuadidas de efetuar operações reguladas pelo artigo 1.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2020/1057, uma vez que a competitividade dessas empresas fica de facto reduzida zero. Além disso, a proteção social dos condutores não pode ser garantida se as empresas de transporte da zona periférica da União forem afastadas do mercado. Num outro cenário, os condutores serão obrigados a transferir-se para um Estado-Membro mais bem situado em relação ao centro das operações de transporte na União. Assim, suscita-se a questão de saber em que medida as disposições impugnadas do artigo 1.º desta diretiva são conformes aos objetivos enunciados no artigo 91.º, n.º 2, TFUE e no artigo 94.º TFUE.

1195 De resto, na opinião da Roménia, não são apenas as disposições em causa da Diretiva 2020/1057, mas também as que são objeto dos seus recursos de anulação parcial dos Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055 (processos C-546/20 e C-547/20) que têm por efeito, isoladamente ou em conjunto, sujeitar a uma discriminação as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União.

1196 Segundo a Roménia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada pelo Parlamento e pelo Conselho, resultante dos Acórdãos de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho (C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 167), e de 13 de março de 2019, Polónia/Parlamento e Conselho (C-128/17, EU:C:2019:194, n.º 106), não se pode aplicar *mutatis mutandis* ao caso em apreço. No que diz respeito às disposições impugnadas do «Pacote Mobilidade», não foi apenas a situação particular de um único Estado-Membro que não foi tida em consideração. Bem pelo contrário, as medidas impugnadas separam os Estados-Membros em duas grandes categorias consoante a respetiva situação geográfica, a saber, por um lado, um centro favorecido e, por outro, uma periferia desfavorecida, ainda que em proporções variáveis. Ora, a regulamentação adotada ao nível da União deve ter em conta essas diferenças e tentar compensá-las, reduzindo os desfasamentos existentes e procurando uma repartição mais homogénea tanto dos benefícios como dos custos da adesão à União.

1197 O Conselho admite, aliás, em substância, que a Diretiva 2020/1057 facilita as operações de transporte bilateral, mas não as operações de transporte terceiro e, por conseguinte, as operações efetuadas pelas empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados no leste da Europa, fora da zona em que o transporte rodoviário internacional da União se concentra.

1198 Por sua vez, a Hungria alega que, na prática, é possível distinguir dois tipos de operações de transporte combinado, a saber, por um lado, as operações acompanhadas e, por outro, as operações não acompanhadas. Na hipótese de o condutor acompanhar o veículo e a sua carga durante todo o período de transporte, trata-se, afinal, de uma única operação de transporte. O que varia é apenas o meio de transporte. Neste caso, a operação de transporte combinado é, em substância, equiparável a uma operação de transporte bilateral, pelo que o princípio fundamental da igualdade de tratamento justifica que a isenção prevista no artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057 se aplique ao conjunto da operação, a saber, aos dois troços rodoviários.

1199 Contudo, por força do artigo 1.º, n.º 6, desta diretiva, considera-se que um condutor não está destacado quando efetua uma operação de transporte combinado apenas no caso de o troço rodoviário, por si só, ser constituído por operações de transporte bilateral, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da referida diretiva. O legislador da União dividiu, assim, artificialmente as operações de transporte combinado em dois troços rodoviários, o troço inicial e o troço final, um dos quais não preenche a condição relativa às operações de transporte bilateral. Assim, este legislador, dado que não estendeu às operações de transporte combinado acompanhadas o benefício da isenção prevista para as operações de transporte bilateral de mercadorias, violou o princípio da igualdade de tratamento.

1200 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

i) Considerações preliminares

1201 Em primeiro lugar, observe-se que, embora a República da Bulgária e a República de Chipre peçam a anulação da Diretiva 2020/1057 na íntegra, decorre da argumentação apresentada por estes Estados-Membros, relativa a uma violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, que os mesmos põem especialmente em causa a distinção efetuada no artigo 1.º, n.os 3 e 4, dessa diretiva, lido à luz do considerando 13 da mesma, entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral.

1202 Em segundo lugar, a argumentação apresentada pela Hungria que visa demonstrar a existência de uma violação desses princípios incide apenas sobre o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, relativo às operações de transporte combinado.

1203 Por último, em terceiro lugar, no que diz respeito à argumentação apresentada pela Roménia, há que salientar que este Estado-Membro pede a anulação do artigo 1.º, n.os 3 a 6, da Diretiva 2020/1057, afirmando que as regras aí previstas têm por efeito dissuadir as empresas de transporte estabelecidas na «periferia da União» de efetuarem os tipos de operações referidas nessas disposições, salientando especificamente os alegados efeitos negativos que, para essas empresas, decorrem da distinção entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral.

1204 [Conforme retificado por Despacho de 19 de dezembro de 2024] A este respeito, há, todavia, que constatar, na parte em que, primeiro, a Roménia invoca a anulação do artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva 2020/1057, que este Estado-Membro se limita a alegar, em termos gerais, que os Estados-Membros situados na «periferia da União» estão sujeitos a uma discriminação indireta em razão das disposições impugnadas deste artigo 1.º, sem explicar de que forma o n.º 5 pode ser uma fonte de inconvenientes para esses Estados-Membros, quando esta última disposição concede ao transportador responsável por uma operação que decorre no território de um Estado-Membro o benefício de uma isenção das regras em matéria de destacamento quando se encontrem preenchidas as condições que prevê. Ora, essa isenção é suscetível de limitar o impacto da distância maior ou menor entre o Estado-Membro onde se encontra estabelecido o transportador e outro Estado-Membro em que ocorreu a carga ou a descarga de mercadorias, ou ainda a tomada ou a largada de passageiros, na questão de saber se a operação de transporte rodoviário em causa está sujeita às regras relativas ao destacamento de trabalhadores previstas pela Diretiva 96/71.

1205 Da mesma forma, na parte em que, segundo, a Roménia se refere o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, este Estado-Membro também não justifica de que modo esta disposição relativa às operações de transporte combinado viola os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação desfavorecendo, no essencial, as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na «periferia da União». Com efeito, o argumento apresentado para demonstrar o caráter discriminatório do conjunto das disposições constantes do artigo 1.º, n.os 3 a 6, da Diretiva 2020/1057, segundo o qual a quota do mercado dos transportes internacionais detida pelos operadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na «periferia da União» está a aumentar, não permite demonstrar uma violação desses princípios.

1206 Nestas condições, resta analisar os argumentos pelos quais o legislador da União é acusado de ter feito uma distinção, no artigo 1.º, n.os 3 e 4, desta diretiva, lido à luz do considerando 13 da mesma, entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral para efeitos de aplicação das regras em matéria de destacamento, bem como os argumentos específicos apresentados pela Hungria relativos à aplicação dessas regras ao transporte combinado, como previsto no artigo 1.º, n.º 6, da referida diretiva.

ii) Quanto à existência dos tratamentos discriminatórios alegados

1207 É ponto assente que as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, na parte em que instituem regras específicas relativas ao destacamento de condutores no setor do transporte rodoviário, se aplicam indistintamente a todas as empresas de transporte em causa, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontram estabelecidas, a todos os condutores, quaisquer que sejam a sua nacionalidade e o Estado-Membro em que está estabelecido o seu empregador, bem como a todos os Estados-Membros, pelo que as mesmas não implicam nenhuma discriminação direta proibida pelo direito da União.

1208 Por conseguinte, importa verificar, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 308 a 310 do presente acórdão, se as referidas disposições, na parte em que distinguem as operações referidas no n.º 1206 do presente acórdão, aplicam de forma injustificada regras diferentes a situações comparáveis, à luz, nomeadamente, do objetivo que prosseguem, e são, por este motivo, constitutivas de uma discriminação indireta proibida pelo direito da União, por serem, pela sua própria natureza, suscetíveis de afetar mais as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na «periferia da União», os condutores que trabalham para essas empresas e este grupo de Estados-Membros.

1209 Como decorre da jurisprudência evocada no número que precede, o caráter comparável das situações respetivas em causa para efeitos da fiscalização do respeito do princípio da igualdade de tratamento é apreciado, nomeadamente, à luz do objeto e da finalidade do ato da União que institui a distinção em causa.

1210 A este respeito, o objetivo prosseguido pela Diretiva 2020/1057 consiste, como decorre dos seus considerandos 3 e 7, em prever regras específicas, para efeitos da determinação do Estado-Membro cujas condições de trabalho e emprego são garantidas aos condutores dos transportes rodoviários, que reflitam as especificidades da grande mobilidade dos trabalhadores deste setor e que, para o bom funcionamento do mercado interno, estabeleçam um equilíbrio entre a melhoria das condições de trabalho adequadas e de proteção social para esses condutores e a simplificação do exercício da livre prestação de serviços de transporte rodoviário, com base numa concorrência leal entre empresas de transporte.

1211 É no âmbito deste objetivo geral prosseguido pela Diretiva 2020/1057 que, como decorre do considerando 9 desta diretiva, se insere o objetivo específico das disposições do seu artigo 1.º, que esclarecem em que circunstâncias se aplicam ou não aos condutores as regras relativas ao destacamento de longa duração previstas pela Diretiva 96/71.

1212 Por conseguinte, há que examinar, à luz deste objetivo, se o legislador da União aplicou, no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, um tratamento discriminatório às operações de transporte terceiro e às operações de transporte combinado em relação às operações de transporte bilateral.

– *Quanto ao pretenso tratamento discriminatório das operações de transporte terceiro em relação às operações de transporte bilateral*

1213 No que diz respeito, em primeiro lugar, à existência de uma pretensa discriminação entre as empresas de transporte e os condutores empregados nas mesmas consoante efetuem operações de transporte terceiro ou operações de transporte bilateral, importa recordar que decorre das disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, em particular, do seu n.º 3, primeiro parágrafo, e do seu n.º 4, primeiro parágrafo, lidos à luz do seu considerando 13, que um condutor que efetua operações de transporte bilateral não é considerado destacado, na aceção da Diretiva 96/71, enquanto um condutor que efetua operações de transporte terceiro é, em princípio, considerado destacado. Além disso, o artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, e o artigo 1.º, n.º 4, terceiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2020/1057 preveem que as isenções para as operações de transporte bilateral neles previstas são igualmente aplicáveis a certas atividades adicionais associadas a essas operações.

1214 Daí decorre que a diferença de tratamento entre as operações de transporte terceiro e as operações de transporte bilateral resultante, para efeitos de aplicação das regras em matéria de destacamento, dessas disposições da Diretiva 2020/1057 se baseia nos tipos de operações de transporte em causa, que se distinguem pela ligação entre o condutor e o serviço prestado, por um lado, e o território do Estado-Membro de acolhimento e o do Estado-Membro de estabelecimento, por outro. Com efeito, ao passo que, no caso de uma operação de transporte bilateral, a natureza do serviço está estreitamente ligada ao Estado-Membro de estabelecimento, o mesmo não acontece com uma operação de transporte terceiro, em que o condutor efetua operações de um país para outro, e nenhum destes é o Estado-Membro de estabelecimento.

1215 Daqui resulta que as operações de transporte terceiro e as operações de transporte bilateral não são comparáveis à luz do objetivo prosseguido pela Diretiva 2020/1057 e, mais especificamente, do referido nas regras previstas no artigo 1.º desta diretiva, recordados nos n.ºs 1210 e 1211 do presente acórdão. Por conseguinte, como o advogado-geral salientou no n.º 1086 das suas conclusões, nem os condutores nem as empresas de transporte envolvidos nessas duas categorias de operações de transporte se encontram numa situação comparável à luz desse último objetivo.

1216 Esta conclusão não é posta em causa pelos exemplos concretos de operações de transporte apresentados pelos Estados-Membros recorrentes e que, segundo eles, demonstram que um trabalho da mesma natureza pode ser realizado por dois condutores diferentes, que trabalhem, consoante o caso, para uma única e mesma empresa, ao passo que, devido às disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, esses dois condutores não beneficiam das mesmas condições de trabalho e de emprego e, em especial, do mesmo nível de remuneração.

1217 A este respeito, basta referir que esta argumentação assenta na premissa errada de que a apreciação da comparabilidade das situações respetivas desses condutores para a determinação da aplicação das regras em matéria de destacamento deve ser efetuada apenas em função da natureza do seu trabalho, ao passo que, conforme resulta das considerações precedentes, é a ligação entre o condutor em causa e o serviço prestado ao Estado-Membro de estabelecimento ou ao Estado-Membro de acolhimento que, à luz do objetivo prosseguido pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, é pertinente para efeitos dessa apreciação.

1218 De qualquer modo, importa sublinhar que o legislador da União, como decorre do n.º 247 do presente acórdão, dispõe de uma ampla margem de apreciação para definir a política comum dos transportes, de que fazem parte as medidas previstas pela Diretiva 2020/1057. Esta última, adotada com base no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, implica opções de natureza política e apreciações complexas relativas às repercussões económicas e sociais destas medidas.

1219 Por conseguinte, não pode ser imputada ao legislador da União uma violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo simples facto de ter optado, no âmbito do exercício dessa ampla margem de apreciação, por estabelecer critérios gerais com vista à apreciação da existência de uma ligação suficiente entre o serviço de transporte prestado e o território do Estado-Membro de acolhimento, em vez de deixar aos agentes em causa a missão de verificar a existência dessa ligação em cada caso concreto.

1220 Em segundo lugar, no que diz respeito à existência de uma pretensa discriminação entre os Estados-Membros que viola o princípio da igualdade de tratamento entre estes perante os Tratados, consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, é verdade que não se pode excluir que certos Estados-Membros sejam mais afetados do que outros pela distinção estabelecida no artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o considerando 13 da mesma, entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro.

1221 Com efeito, uma vez que é ponto assente entre as partes que uma parte significativa da procura no mercado dos transportes se concentra nos Estados-Membros cuja localização é mais próxima do «centro da União», é possível que as empresas de transporte que, segundo os Estados-Membros recorrentes, se encontram estabelecidas na «periferia da União» sejam as que efetuam a maior parte das operações de transporte terceiro na União e que, por conseguinte, estejam mais frequentemente sujeitas às regras em matéria de destacamento, enquanto os seus concorrentes estabelecidos mais ao «centro da União» efetuam principal ou exclusivamente operações de transporte bilateral.

1222 Contudo, importa recordar, primeiro, que, segundo a jurisprudência exposta no n.º 332 do presente acórdão, um ato da União que tenha por objeto uniformizar as normas dos Estados-Membros, desde que se aplique de forma igual a todos os Estados-Membros, não pode ser considerado discriminatório, pois esse ato de harmonização cria inevitavelmente efeitos divergentes consoante o estado anterior das diferentes legislações e práticas nacionais.

1223 No presente caso, com a adoção de regras setoriais em matéria de destacamento de trabalhadores destinadas a serem aplicadas em toda a União para assegurar o bom funcionamento do mercado interno, o legislador da União pretendeu alcançar, como decorre dos considerandos 3, 7 e 9 da Diretiva 2020/1057, um equilíbrio entre, por um lado, a melhoria das condições sociais e de trabalho para os condutores e, por outro, a simplificação do exercício da livre prestação de serviços de transporte rodoviário, com base numa concorrência leal entre empresas de transporte.

1224 Neste contexto, a abordagem que consiste em distinguir entre diferentes tipos de operações de transporte para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento, não só não viola a igualdade entre os Estados-Membros, como visa, pelo contrário, o que decorre, em substância, do considerando 4 dessa diretiva, resolver as desigualdades de tratamento que podem ter surgido anteriormente, devido às discrepâncias entre os Estados-Membros em matéria de interpretação, aplicação e execução das disposições aplicáveis antes da entrada em vigor da referida diretiva, discrepâncias que dão azo a elevados encargos administrativos para os condutores e empresas de transporte.

1225 Segundo, a eventual diferença do impacto das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 sobre os Estados-Membros consoante se localizem no «centro da União» ou na «periferia da União», como referido nos n.os 1220 e 1221 do presente acórdão, não resulta do caráter pretensamente discriminatório da distinção entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral, mas, no essencial, do modelo de exploração económica pelo qual optaram as empresas de transporte estabelecidas em certos Estados-Membros, uma vez que as operações de transporte efetuadas por empresas de transporte que prestam todos ou o essencial dos seus serviços em Estados-Membros distantes do Estado-Membro em que estão estabelecidas, qualquer que este seja, são mais suscetíveis de ser qualificadas de operações de transporte terceiro e, portanto, de estarem sujeitas às regras em matéria de destacamento.

1226 É verdade que a aplicação dessas regras é suscetível de representar um encargo mais significativo para os empregadores que prestam serviços de transporte terceiro nos Estados-Membros em que o nível de proteção social, designadamente de remuneração, é mais elevado do que no seu Estado-Membro de estabelecimento.

1227 No entanto, essa consequência é inerente aos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2020/1057, a qual visa precisamente assegurar uma concorrência leal entre empresas de transporte garantindo aos condutores que prestam um serviço de transporte com uma ligação suficiente com o território de um Estado-Membro de acolhimento o benefício de condições de trabalho e de emprego iguais às aplicáveis aos outros condutores que também prestam esses serviços nesse território. De resto, o simples facto de os interesses de certos agentes poderem ser afetados mais significativamente do que os de outros é inerente à procura de um equilíbrio entre diversos interesses concorrentes, característica da ação legislativa. Assim, no presente caso, essa consequência é indissociável do objetivo prosseguido por esta diretiva que consiste na melhoria das condições sociais e de trabalho dos condutores, assegurando simultaneamente uma concorrência leal entre as empresas de transporte.

1228 Além disso, tal como referido no n.º 322 do presente acórdão, não se pode considerar que uma disposição do direito da União é, por si só, contrária aos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação pelo simples facto de acarretar consequências diferentes para alguns operadores económicos, quando essa situação resulta das diferentes condições de exploração em que se encontram, nomeadamente devido à sua localização geográfica, e não de uma disparidade de direitos inerente à disposição impugnada.

1229 Em todo o caso, admitindo que as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 levam a tratar de forma diferente situações comparáveis, na aceção da jurisprudência referida no n.º 308 do presente acórdão, este tratamento é objetivamente justificado pelos objetivos prosseguidos no âmbito da política comum dos transportes, em conformidade com o artigo 90.º TFUE. Esses objetivos incluem, nomeadamente, a melhoria das condições de emprego, referida no preâmbulo do TFUE e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, bem como a garantia de uma proteção social adequada, referida no artigo 9.º e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, do mesmo Tratado.

1230 Em terceiro lugar, no que diz respeito à argumentação específica apresentada pela República da Bulgária e pela República de Chipre, relativa a uma violação do artigo 95.º, n.º 1, TFUE, recorde-se que esta disposição proíbe, no tráfego interno da União, «as discriminações que consistam na aplicação, por parte de um transportador, a idênticas mercadorias e nas mesmas relações de tráfego, de preços e condições de transporte diferentes, em razão do país de origem ou de destino dos produtos transportados».

1231 Atendendo a que a República da Bulgária e a República de Chipre alegam que os transportadores serão incitados a faturar tarifas diferentes para as mesmas mercadorias e para os mesmos trajetos em função do país de origem ou de destino dessas mercadorias, para fazer face aos diferentes custos salariais e administrativos que resultam das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, saliente-se, por um lado, que essas disposições visam assegurar condições de trabalho adequadas e uma maior proteção social aos condutores pela fixação de critérios de aplicação das regras relativas ao destacamento de condutores no setor do transporte rodoviário. Assim, as referidas disposições não regulam de modo algum os preços ou as condições de transporte enquanto tais e não podem, por conseguinte, ser consideradas abrangidas pelas medidas referidas no artigo 95.º, n.º 1, TFUE.

1232 Por outro lado, como decorre dos n.os 1213 a 1224 do presente acórdão, a distinção estabelecida no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 relativa à aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte bilateral e às operações de transporte terceiro não se baseia no país de origem ou de destino das mercadorias em questão, mas no facto de o serviço prestado no âmbito destes dois tipos de operações não apresentar a mesma ligação com o Estado-Membro de estabelecimento.

1233 Em quarto lugar, na parte em que a Roménia invoca, no segundo fundamento do seu recurso, formalmente relativo a uma violação do princípio de não discriminação, uma violação do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE, a sua argumentação confunde-se com a apresentada pela República da Bulgária e pela República de Chipre no âmbito do quarto fundamento dos seus respetivos recursos, bem como com a apresentada pela República da Polónia no âmbito do segundo e do terceiro fundamentos do seu recurso. Por conseguinte, é nesse contexto que esta argumentação será analisada.

1234 Atendendo ao anteriormente exposto, não se pode considerar que a abordagem seguida pelo legislador da União no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o seu considerando 13, que consiste, de um modo geral, em distinguir diferentes tipos de operações de transporte em função da ligação entre o condutor e o serviço prestado, por um lado, e o território do Estado-Membro de acolhimento ou o território do Estado-Membro de estabelecimento, por outro, para efeitos de aplicação das regras em matéria de destacamento e, em particular, em tornar essas regras aplicáveis às operações de transporte terceiro, isentando simultaneamente das referidas regras as operações de transporte bilateral e certas atividades adicionais que lhes estão associadas, viola os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação.

– Quanto ao alegado tratamento discriminatório das operações de transporte combinado em relação às operações de transporte bilateral

1235 Com a sua argumentação que visa o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, relativo ao transporte combinado, a Hungria alega que, se o mesmo condutor acompanhar o veículo e a sua carga durante todo o período da operação de transporte combinado, esta operação no seu conjunto deve ser equiparada a uma operação de transporte bilateral, de modo que os dois troços rodoviários possam beneficiar da isenção das regras em matéria de destacamento, dado que, entre as diversas partes dessa operação de transporte combinado, apenas varia o meio de transporte. Esta argumentação baseia-se, assim, na premissa de que tal operação de transporte combinado, considerada no seu conjunto, é comparável a uma operação de transporte bilateral, à luz do objetivo prosseguido pelas regras previstas no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057.

1236 A este respeito, resulta da definição constante do artigo 1.º da Diretiva 92/106, para o qual remete o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, que as operações de transporte combinado consistem em operações de transporte de mercadorias entre Estados-Membros nas quais a estrada é utilizada para a parte inicial ou final do trajeto, enquanto o caminho de ferro, uma via navegável ou um percurso marítimo que exceda uma distância mínima são utilizados para a outra parte do trajeto.

1237 Ora, conforme decorre da sua própria epígrafe, a Diretiva 2020/1057 tem por objeto estabelecer regras específicas para o destacamento de condutores exclusivamente do setor do transporte rodoviário. De igual modo, como resulta do n.º 1210 do presente acórdão, o objetivo prosseguido por esta diretiva, e mais especificamente pelo artigo 1.º da mesma, consiste em prever regras para efeitos da determinação do Estado-Membro cujas condições de trabalho e de emprego são garantidas aos condutores, que tenham em conta as especificidades desse setor, dependendo a aplicação das regras em matéria de destacamento a um determinado condutor da existência de uma ligação suficiente entre este e o serviço que presta no território do Estado-Membro de acolhimento.

1238 É nesta perspetiva que o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, que incide sobre o tratamento a dispensar aos troços rodoviários que façam parte de uma operação de transporte combinado, isenta das regras em matéria de destacamento o troço rodoviário, inicial ou final, dessa operação se esse troço rodoviário, por si só, for constituído por operações de transporte bilateral, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, desta diretiva.

1239 Ora, há que recordar que o legislador da União, como resulta da jurisprudência referida no n.º 247 do presente acórdão, dispõe de uma ampla margem de apreciação para definir a política comum dos transportes, de que fazem parte as medidas previstas pela Diretiva 2020/1057. Esta última, adotada com base no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, implica opções de natureza política e apreciações complexas relativas às repercussões económicas e sociais destas medidas.

1240 Por conseguinte, e atendendo à jurisprudência recordada no n.º 309 do presente acórdão, da qual decorre que a comparabilidade das situações respetivas em causa é apreciada à luz do objeto e das finalidades do ato do direito da União a interpretar, o legislador da União não pode ser criticado por ter considerado, no exercício dessa margem de apreciação, que só são suscetíveis de ser equiparadas a uma operação de transporte bilateral, para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento, as partes de uma operação de transporte combinado efetuadas por estrada e não esta última operação no seu conjunto.

1241 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento de que é artificial dividir uma operação de transporte combinado em dois troços rodoviários autónomos, quando o transporte for assegurado, em relação a toda essa operação, pelo mesmo condutor. Com efeito, o facto de as mercadorias poderem ser acompanhadas pelo mesmo condutor durante toda a referida operação é irrelevante a este respeito, uma vez que é ponto assente que um dos meios de transporte que constitui essa mesma operação não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2020/1057, cujo objeto é estabelecer regras específicas para o destacamento dos condutores exclusivamente no setor do transporte rodoviário.

1242 A conclusão exposta no n.º 1240 do presente acórdão também não é posta em causa pela circunstância de, se for caso disso, uma operação de transporte combinado dever ser considerada uma operação única que prossegue finalidades diferentes daquelas para as quais foram previstas as regras constantes do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057. Com efeito, mesmo admitindo que seja esse o caso, essa circunstância não é suscetível de demonstrar que o legislador da União violou, dada a

ampla margem de apreciação de que dispõe para definir a política comum dos transportes, os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação ao considerar que só as partes de uma operação de transporte combinado efetuadas por estrada são suscetíveis de ser equiparadas a uma operação de transporte bilateral para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento.

1243 Por último, o facto de se considerar que só um dos dois troços rodoviários que constituem uma operação de transporte combinado preenche as condições previstas no artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o seu artigo 1.º, n.º 3, para efeitos de beneficiar de uma isenção ao abrigo desta disposição, não é mais do que a consequência de serem tidas em conta as caraterísticas específicas de cada um desses troços. Com efeito, como decorre do considerando 12 da referida diretiva, se esse troço rodoviário, por si só, puder ser equiparado a uma operação de transporte bilateral, a natureza do serviço prestado durante esse troço rodoviário está estreitamente ligada ao Estado-Membro de estabelecimento, o que justifica a extensão ao mesmo da isenção prevista nesse n.º 3.

1244 À luz das considerações precedentes, há que concluir que, ao não equiparar as operações de transporte combinado, quando é o mesmo condutor que acompanha o veículo e a sua carga, às operações de transporte bilateral referidas no artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057, o legislador da União não violou os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação.

1245 Esta conclusão não é suscetível de ser posta em causa pela alegação da Roménia, relativa ao efeito discriminatório global que alegadamente resultara do conjunto das disposições do «Pacote Mobilidade», que são objeto dos três recursos interpostos por este Estado-Membro nos processos C-546/20 a C-548/20. Com efeito, basta referir que a Roménia não demonstrou, no processo C-548/20, que a Diretiva 2020/1057 dá lugar a uma discriminação e que os argumentos deste Estado-Membro a esse respeito apresentados contra os Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055, já apreciados no âmbito dos recursos correspondente aos processos C-546/20 e C-547/20, foram rejeitados.

1246 Por conseguinte, há que julgar improcedentes o primeiro fundamento da República da Lituânia, o segundo fundamento da República da Bulgária, o segundo fundamento da Roménia, o segundo fundamento da República de Chipre e o segundo fundamento da Hungria, apresentado a título subsidiário.

c) Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

1247 A República da Lituânia, no seu segundo e terceiro fundamentos, a República da Bulgária, no seu primeiro fundamento, a Roménia, no seu primeiro fundamento, a República de Chipre, no seu primeiro fundamento, a Hungria, no seu primeiro fundamento apresentado a título subsidiário, e a República da Polónia, no seu primeiro fundamento, alegam que o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 ou certas disposições deste não respeitam as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade.

1248 Por um lado, estes Estados-Membros contestam que o legislador da União tenha procedido à análise da proporcionalidade das disposições constantes do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, nomeadamente devido à falta de uma avaliação de impacto da versão final dessas disposições ou de algumas delas. Em particular, embora o terceiro fundamento da República da Lituânia seja formalmente relativo a uma violação do princípio da «boa legislação» e das «formalidades essenciais», decorre da argumentação apresentada em seu apoio que este

Estado-Membro visa, na realidade, demonstrar a existência de uma violação do princípio da proporcionalidade pelo facto de os efeitos do artigo 1.º, n.º 3, desta diretiva não terem sido devidamente avaliados. De igual modo, a este respeito, embora, no âmbito do seu primeiro fundamento apresentado a título subsidiário, a Hungria alegue formalmente um erro manifesto de apreciação e uma violação do princípio da proporcionalidade, a sua argumentação neste contexto visa apenas demonstrar a existência de uma violação deste princípio.

1249 Por outro lado, os referidos Estados-Membros, com exceção da Hungria, contestam a proporcionalidade enquanto tal dos critérios, ou de alguns deles, previstos no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, para efeitos da determinação das situações em que as regras em matéria de destacamento são aplicáveis aos condutores no setor do transporte rodoviário.

1) Quanto à realização pelo legislador da União de um exame da proporcionalidade do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057

i) Argumentos das partes

1250 A República da Bulgária e a República de Chipre referem que o legislador da União decidiu aplicar às operações de transporte terceiro, sem limite temporal, as regras em matéria de destacamento, isentando dessas regras as operações de transporte bilateral. Ora, o Parlamento e o Conselho não dispunham de nenhuma avaliação de impacto dessa legislação, apesar de esta ter sido pedida várias vezes por vários Estados-Membros, nem de qualquer outra informação que pudesse confirmar que esta diferença de tratamento entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro era proporcionada. Com efeito, a proposta de diretiva «destacamento» previa uma abordagem fundamentalmente diferente.

1251 A República da Lituânia alega que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057 viola o princípio da «boa legislação», dado que os efeitos desta disposição não foram devidamente avaliados.

1252 Este Estado-Membro salienta, a este respeito, que, por força do artigo 11.º, n.º 3, TUE, a Comissão tem a obrigação, a fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, de proceder a amplas consultas às partes interessadas. O artigo 2.º do Protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade impõe igualmente à Comissão uma obrigação análoga de proceder a amplas consultas. O mesmo acontece com o artigo 5.º deste protocolo, que dispõe que os projetos de atos legislativos são fundamentados atendendo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e exige que qualquer projeto de ato legislativo contenha elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância destes princípios, daqui decorrendo que esses projetos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir. Por outro lado, por força do Acordo Interinstitucional, cabe à Comissão efetuar uma avaliação de impacto das suas iniciativas legislativas, que são suscetíveis de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social.

1253 Efetivamente, em certos casos é possível não efetuar a avaliação de impacto. No entanto, no caso em apreço, não existia nenhuma razão objetiva para a falta da avaliação de impacto e, aliás, as instituições da União não fundamentaram a sua decisão de não realizar essa avaliação. O Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho (C-482/17,

EU:C:2019:1035), invocado pelo Conselho, não é pertinente no presente caso, uma vez que, no processo que deu origem a esse acórdão, foi efetuada uma avaliação de impacto, ao passo que, no presente caso, a repercussão das disposições impugnadas não foi avaliada.

1254 Segundo a República da Lituânia, o caráter adequado e necessário das avaliações de impacto não pode ser interpretado no sentido de que decorre de uma apreciação absolutamente subjetiva, que depende exclusivamente da vontade do legislador da União. Pelo contrário, esta apreciação deve basear-se em dados objetivos existentes, uma vez que é o único meio de garantir que este legislador não abuse da sua margem de apreciação.

1255 A Roménia faz críticas análogas, em substância, em relação ao artigo 1.º, n.os 3 a 6, da Diretiva 2020/1057. Alega, nomeadamente, que os documentos que analisam exclusivamente a necessidade de uma intervenção legislativa em matéria de destacamento são insuficientes. Com efeito, a identificação das soluções necessárias e adequadas para lutar contra as deficiências constatadas não se pode basear unicamente numa avaliação da situação preexistente do mercado dos transportes. Deve também proceder-se a uma avaliação real e exaustiva das consequências esperadas das medidas previstas. A este respeito, o simples facto de, durante o processo legislativo, a Comissão ter indicado que a abordagem do legislador da União garante o mesmo objetivo que a proposta de diretiva «destacamento» não atenua a falta da avaliação de impacto.

1256 A República da Polónia alega que, no presente caso, nada indica que o Parlamento e o Conselho dispunham dos dados necessários que permitiam apreciar os efeitos das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 no ambiente, na situação económica dos diferentes transportadores e no setor no seu conjunto. Em particular, quanto aos efeitos económicos, os transportadores suportam custos elevados resultantes, por um lado, da necessidade de ajustar a remuneração dos condutores às tarifas em vigor nos Estados-Membros atravessados. Segundo as informações constantes na Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 9 e 10), existem diferenças fundamentais entre os Estados-Membros no que diz respeito aos níveis salariais dos condutores. Estes encargos são desproporcionados em relação às vantagens para os condutores e em termos de concorrência leal, uma vez que as operações de transporte no Estado-Membro em causa são raras ou pouco significativas, em particular, devido à sua duração. Por outro lado, os custos administrativos decorrentes da aplicação da regulamentação nacional do Estado-Membro de acolhimento relativa ao salário dos condutores podem atingir 14 000 euros por ano para um único transportador, sem contar as despesas decorrentes de controlos e de eventuais coimas.

1257 O aumento dos custos e as dificuldades associadas às operações de transporte terceiro e de cabotagem limitam o número deste tipo de operações, o que, por sua vez, se repercute no aumento dos percursos em vazio e conduz, por conseguinte, a uma redução geral do nível de segurança do tráfego rodoviário nas principais vias de comunicação na União e a uma redução da eficácia do transporte rodoviário, o que se traduz igualmente num aumento das emissões poluentes.

1258 Por razões que são, em substância, análogas às resumidas nos n.os 1250 a 1257 do presente acórdão, a Hungria alega que a falta total de avaliação de impacto constitui um erro manifesto de apreciação do legislador da União e uma violação do princípio da proporcionalidade.

1259 Em particular, numa Comunicação de 15 de abril de 2020 (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, [TFUE] relativa à posição do Conselho sobre a adoção de um regulamento que altera o Regulamento n.º 1071/2009, o Regulamento n.º 1072/2009 e o Regulamento n.º 1024/2012 com vista à sua adaptação à evolução

no setor, de um regulamento que altera o Regulamento n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos, e de uma diretiva que altera a Diretiva 2006/22 no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71 e à Diretiva 2014/67 para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e que altera o Regulamento n.º 1024/2012 [COM(2020) 151 final]), a Comissão considerou que as restrições aplicáveis às operações de transporte combinado geram problemas, nomeadamente pelo facto de essas restrições poderem reduzir a eficácia do apoio às operações de transporte multimodal de mercadorias.

1260 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

1261 Quanto à argumentação relativa à alegada inexistência de avaliação de impacto ou à insuficiência desta, recorde-se que, na proposta de diretiva «destacamento», a Comissão tinha proposto um sistema no âmbito do qual, partindo da premissa de que a Diretiva 96/71 se aplicava ao setor do transporte rodoviário, dois dos nove elementos das condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento enumerados no artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, a saber, a duração mínima das férias anuais remuneradas e a remuneração, não se aplicariam aos destacamentos inferiores a três dias por mês quando os condutores efetuassem operações de transporte internacional na aceção dos Regulamentos n.ºs 1072/2009 e 1073/2009. Em contrapartida, segundo esta proposta, se o período de destacamento ultrapassasse esse limiar de três dias, todos os nove elementos das referidas condições de trabalho e de emprego seriam aplicáveis a qualquer período de destacamento durante o mês em causa.

1262 Assim, segundo a referida proposta, os condutores que efetuassem operações de transporte internacional seriam, em todos os casos, destacados e a maioria das condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento enumerados no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 seriam aplicáveis a esses condutores. Além disso, caberia aos empregadores calcular o tempo que cada condutor passa mensalmente nos diversos Estados-Membros para determinar se as regras destes últimos relativas à duração mínima das férias anuais remuneradas e à remuneração, referidas nesta disposição, são igualmente aplicáveis.

1263 Por ter considerado que esta solução não era satisfatória, o legislador da União acabou por optar por uma medida que consiste em distinguir entre diferentes tipos de operações de transporte. Assim, o artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, lido à luz do seu considerando 13, prevê a isenção das regras em matéria de destacamento e, portanto, de todas as condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento, para qualquer operação de transporte bilateral, para qualquer operação de trânsito, bem como para algumas partes de uma operação de transporte combinado, sujeitando a essas regras, em princípio, tanto as operações de transporte terceiro como as operações de cabotagem.

1264 Por conseguinte, é ponto assente que a Avaliação de Impacto — Vertente Social não analisou os efeitos decorrentes da solução que acabou por ser adotada e que esta não foi objeto de uma avaliação de impacto complementar.

1265 Contudo, importa salientar que, em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.os 218 a 226 do presente acórdão, uma avaliação de impacto não é vinculativa para legislador da União, pelo que este tem a liberdade de adotar medidas diferentes das que são objeto da mesma. Decorre igualmente desta jurisprudência que, para efeitos de apreciação da proporcionalidade das medidas que adota, o legislador da União pode ter em conta não só a avaliação de impacto em causa, mas também qualquer outra fonte de informação, incluindo as que se encontram no domínio público.

1266 Por conseguinte, o simples facto de, no presente caso, o legislador da União ter adotado, na Diretiva 2020/1057, disposições diferentes e, aliás, algumas delas, mais restritivas para as empresas de transporte rodoviário do que as inicialmente propostas pela Comissão na proposta de diretiva «destacamento» e que foram objeto da Avaliação de Impacto — Vertente Social não pode, por si só, demonstrar que o legislador da União violou o princípio da proporcionalidade.

1267 Contrariamente ao que sugerem a República da Lituânia e, em menor medida, a Roménia, essas considerações não são de forma alguma postas em causa pelas estipulações do Acordo Interinstitucional. Com efeito, embora seja verdade que o ponto 15 deste acordo refere que «o Parlamento e o Conselho efetuarão avaliações de impacto das alterações substanciais que introduzam na proposta da Comissão», esse ponto não contém, como já se indicou nos n.os 224 e 231 do presente acórdão, nenhuma obrigação vinculativa para essas instituições, pois apenas prevê a faculdade de procederem a essa avaliação de impacto quando, como expressamente refere, o Parlamento e o Conselho «o considerarem adequado e necessário ao processo legislativo».

1268 Por conseguinte, importa, em primeiro lugar, analisar as restantes fontes de informação a que se referem o Parlamento e o Conselho para verificar se, como alegam estas instituições, as mesmas permitem, em conjunto com a Avaliação de Impacto — Vertente Social, apreciar os efeitos decorrentes da distinção, estabelecida no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o seu considerando 13, entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral.

1269 A este respeito, saliente-se que, atendendo à natureza das regras previstas no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, os custos de exploração e de conformidade, bem como uma eventual poupança, resultantes da aplicação dessas regras para uma determinada empresa, dependem da medida em que essa empresa efetue diferentes tipos de operações de transporte. Ora, como sublinha o Conselho, o legislador da União dispunha dos dados publicados pelo Eurostat relativos aos diferentes tipos de operação, em especial, os constantes de um estudo relativo ao período de 2014-2018 [«*Road freight transport by journey characteristics*» («Transporte rodoviário de mercadorias segundo as características do trajeto»), pp. 3 a 5, 10 e 11] e num quadro relativo a 2018. Uma vez que estes dados permitiam determinar o volume das operações de transporte terceiro e das operações de transporte bilateral efetuado anualmente entre um determinado par de Estados-Membros, podiam constituir uma fonte de informações pertinentes para o legislador da União para apreciar a proporcionalidade da distinção entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral que acabou por ser adotada na Diretiva 2020/1057.

1270 Por outro lado, esses dados permitem, por sua vez, apreciar em que medida os condutores dos diferentes Estados-Membros serão considerados destacados noutros Estados-Membros, para efeitos das regras previstas no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o seu considerando 13.

1271 Como o Conselho também alegou perante o Tribunal de Justiça, esses dados relativos aos diferentes tipos de operações de transporte, associados às informações constantes da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, pp. 62 a 65) e às constantes dos estudos acessíveis ao público em que se baseia essa avaliação, como, em particular, o estudo da Comissão (DG Move), intitulado «*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*» [(«Estudo de base da avaliação de impacto para a revisão da legislação social no transporte rodoviário. Relatório final»), de maio de 2017, pp. 62 a 76], e que incidem, nomeadamente, sobre as diferenças salariais entre diferentes pares de Estados-Membros, permitem uma estimativa dos custos decorrentes da distinção, estabelecida no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o seu considerando 13, entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral.

1272 A este respeito, importa sublinhar que os Estados-Membros recorrentes que contestaram alegando a falta ou a insuficiência da análise de impacto da Diretiva 2020/1057 não explicaram o motivo pelo qual as constatações do Conselho, conforme referidas nos n.os 1269 a 1271 do presente acórdão, estavam erradas. De igual modo, também não foi explicado por que motivo as conclusões gerais constantes da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 60), segundo as quais o impacto na segurança rodoviária e na saúde no trabalho será insignificante, não são transponíveis para o modelo que veio a ser adotado.

1273 Nestas condições, o legislador da União dispunha de elementos suficientes para avaliar os efeitos decorrentes da distinção entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro, que figura no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, em conjugação com o considerando 13 da mesma.

1274 Em segundo lugar, o legislador da União não pode ser criticado por não ter analisado os efeitos decorrentes do artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva 2020/1057, por força do qual as operações de trânsito beneficiam de uma isenção das regras em matéria de destacamento, e do artigo 1.º, n.º 7, desta diretiva, por força do qual as operações de cabotagem implicam uma situação de destacamento, pelo que as referidas regras devem ser aplicadas.

1275 A este respeito, basta referir que, como decorre do n.º 1179 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça já declarou, no âmbito da sua interpretação da Diretiva 96/71 conforme se aplicava antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, que as regras em matéria de destacamento previstas pela Diretiva 96/71 não se aplicavam às operações de trânsito, mas que, em contrapartida, se aplicavam, em princípio, às operações de cabotagem inteiramente realizadas no território do Estado-Membro de acolhimento.

1276 Assim, uma vez que não se pode atribuir especificamente ao artigo 1.º, n.os 5 e 7, da Diretiva 2020/1057 nenhuma alteração das normas substantivas aplicáveis, o argumento que visa demonstrar que era necessária uma avaliação de impacto complementar relativa a estas disposições deve ser rejeitado.

1277 Em terceiro lugar, atendendo a que a Hungria critica, em substância, o legislador da União por ter cometido uma violação do princípio da proporcionalidade ao adotar o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057 sem ter analisado os efeitos desta disposição, importa recordar que, como decorre do considerando 12 desta diretiva, o legislador da União considerou que a natureza do serviço prestado durante o troço rodoviário, inicial ou final, de uma operação de transporte combinado está estreitamente ligada ao Estado-Membro de estabelecimento, se o troço, por si só, constituir uma operação de transporte bilateral e se não existir, nesse caso, uma ligação suficiente com o

território de um Estado-Membro de acolhimento, pelo que a aplicação das regras em matéria de destacamento não se justifica. Em contrapartida, se a operação de transporte durante o troço em questão for realizada dentro do Estado-Membro de acolhimento ou como uma operação de transporte terceiro, há uma ligação suficiente com o território de um Estado-Membro de acolhimento, pelo que se deverão aplicar as regras em matéria de destacamento.

1278 Ora, é ponto assente que a aplicação das regras em matéria de destacamento ao transporte combinado, como previstas no artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, também não foi abordada na Avaliação de Impacto — Vertente Social. Com efeito, embora, como decorre dos n.os 1261 a 1264 do presente acórdão, a Comissão tenha considerado, na proposta de diretiva «destacamento» elaborada com base na avaliação de impacto, adotar um critério relativo à duração da operação de transporte para determinar as circunstâncias em que as referidas regras seriam aplicáveis, o legislador da União acabou por optar, na Diretiva 2020/1057, por uma abordagem que consiste em distinguir entre diferentes categorias de operações de transporte, entre as quais figuram as operações de transporte combinado.

1279 Por conseguinte, importa verificar se, no presente caso, os elementos de que o Parlamento e o Conselho tinham conhecimento eram suficientes para lhes permitir apreciar a proporcionalidade da isenção constante do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057.

1280 A este respeito, dos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça decorre que o legislador da União dispunha de um número significativo de informações sobre o transporte combinado provenientes dos trabalhos preparatórios relativos às alterações propostas da Diretiva 92/106. Essas informações constavam, nomeadamente, da avaliação de impacto sobre a revisão desta diretiva [Avaliação de impacto da Comissão que acompanha a proposta COM(2017) 648, SWD(2017) 362], de um documento elaborado em 2015 a pedido da Comissão e que contém dados sobre o transporte combinado [KombiConsult, «*Analysis of the EU Combined Transport*» (Avaliação do transporte combinado UE), 2015], da atualização desses dados efetuada em 2017 [ISL/KombiConsult, «*Updating EU combined transport data*» (Atualização dos dados sobre o transporte combinado UE), 2017], de um complemento datado de 2018 sobre os mesmos dados [TRT Trasporti e Territorio srl, «*Gathering additional data on EU combined transport*» (Compilação de dados adicionais sobre o transporte combinado UE), 2017] e de uma consulta requerida pela Comissão em apoio da avaliação de impacto (KombiConsult, «*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Diretiva (92/106/EEC)*» [Consultas e respetivas análises no âmbito da avaliação de impacto dos aditamentos à diretiva sobre o transporte combinado (92/106/CEE)], 2017).

1281 Em particular, o estudo intitulado «*Analysis of the EU Combined Transport*» («Avaliação do transporte combinado UE») (pp. 175 a 177) propunha uma análise pormenorizada do mercado do transporte combinado acompanhado e não acompanhado, que faculta, nomeadamente, uma apresentação dos serviços de todas as seis empresas que prestam serviços rodoviários acompanhados na União e dos maiores prestadores de serviços de transporte combinado rodoviário/ferroviário não acompanhado. Este estudo também referia dados relativos às distâncias do trajeto inicial ou final do transporte combinado rodoviário/ferroviário (pp. 67 a 70). Por outro lado, a avaliação de impacto da Comissão que acompanha a proposta de diretiva que altera a Diretiva 92/106, referida no n.º 1280 do presente acórdão, apresentava dados relativos, por um lado, às distâncias médias, medianas e mais longas dos troços rodoviários e não rodoviários do transporte combinado e, por outro, ao tipo e ao volume do transporte multimodal abrangido no conceito de «transporte combinado», na aceção da Diretiva 92/106 e, portanto, no âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057.

1282 Resulta dos elementos constantes dos documentos apresentados ao Tribunal de Justiça no âmbito dos presentes recursos, cuja utilidade não é especificamente contestada pela Hungria, que, para efeitos da adoção da Diretiva 2020/1057, o legislador da União dispunha de dados de base pertinentes relativos ao mercado do transporte combinado. Esses dados, associados a outras informações detidas pelo legislador da União, nomeadamente às respeitantes às diferenças salariais entre diferentes pares de Estados-Membros, aos quais se fez referência no n.º 1271 do presente acórdão, permitiram-lhe apreciar o impacto dos critérios relativos à aplicação das regras em matéria de destacamento ao transporte combinado previstos no artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057. Assim, o legislador da União tinha na sua posse elementos suficientes para fundamentar a escolha destes critérios no âmbito do exercício da sua ampla margem de apreciação.

1283 As considerações precedentes não podem ser postas em causa pela argumentação da República da Polónia relativa ao à pretensa falta de tomada em consideração do efeito cumulativo negativo das disposições impugnadas da Diretiva 2020/1057 e das do Regulamento 2020/1055. Com efeito, embora, com esta argumentação, esse Estado-Membro pareça criticar o legislador da União por ter incorrido numa incoerência nas opções subjacentes às disposições impugnadas de cada um destes atos, basta salientar a este respeito que, como alega o Parlamento, o «Pacote Mobilidade» é constituído por vários atos legislativos que prosseguem objetivos que, apesar de efetivamente complementares, são diferentes. Por conseguinte, não se pode considerar que o legislador violou o princípio da proporcionalidade pelo simples facto de as condições impostas pelo Regulamento 2020/1055 para demonstrar que uma entidade económica dispõe de um estabelecimento estável e efetivo num Estado-Membro são diferentes dos critérios previstos pelas disposições da Diretiva 2020/1057 para efeitos de aplicação das regras em matéria de destacamento aos condutores de transporte rodoviário.

1284 Assim, há que julgar improcedente a argumentação de que o legislador da União não procedeu à apreciação da proporcionalidade do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057.

2) Quanto à proporcionalidade do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057

i) Argumentação das partes

1285 Segundo a República da Bulgária e a República de Chipre, decorrem efeitos negativos da distinção feita, na Diretiva 2020/1057, entre as operações de transporte terceiro e as operações de transporte bilateral em termos de custos de conformidade com as novas exigências e de custos ligados à documentação de cada destacamento e à aplicação das regras do Estado-Membro de acolhimento. Os condutores acumulam frequentemente operações de transporte terceiro com operações de transporte bilateral. Ora, a isenção da aplicação das regras em matéria de destacamento não beneficia todas as operações de transporte terceiro efetuadas ao mesmo tempo que operações de transporte bilateral. Portanto, é muito complicado para o transportador apreciar quando há destacamento e quando não há. A Diretiva 2020/1057 também não especifica como calcular as horas durante as quais se deve considerar que um condutor está destacado num determinado Estado-Membro. Daí resultaria um pesado encargo para esses transportadores, a maioria dos quais são PME.

1286 O encargo imposto aos transportadores que efetuam operações de transporte, que assim se tornou difícil de suportar, poderia implicar uma reorientação para outros tipos de atividades, uma deslocalização para países terceiros, uma redução do volume de negócios, ou mesmo a falência dos

transportadores. Por outro lado, é provável que este encargo provoque ineficiências e agrave o impacto ambiental do transporte rodoviário. Além disso, corre o risco de distorcer a concorrência, uma vez que a Diretiva 2020/1057 não impõe nenhuma obrigação e não se aplica aos transportadores estabelecidos fora da União.

1287 É possível distinguir três objetivos legítimos prosseguidos pela Diretiva 2020/1057, a saber, em primeiro lugar, condições de trabalho e uma proteção social satisfatórias para os condutores, em segundo lugar, condições adequadas para as empresas de transporte e a necessidade de uma concorrência leal entre estas e, em terceiro lugar, a liberdade de prestação de serviços transfronteiriços. Todavia, não só esta diretiva não consegue manter um equilíbrio entre os referidos objetivos, como, além disso, não permite a realização de nenhum deles.

1288 Com efeito, no que respeita ao primeiro objetivo, a remuneração mais elevada de que os condutores poderiam beneficiar, na maior parte das vezes, apenas abrange breves períodos passados no Estado-Membro de carga ou de descarga, pelo que as condições de trabalho e a proteção social dos condutores só são melhoradas muito ligeiramente.

1289 Quanto ao segundo objetivo, o facto de as regras em matéria de destacamento serem aplicadas às empresas que efetuam operações de transporte terceiro, ao passo que as empresas que efetuam operações de transporte bilateral estão isentas delas, favorece a concorrência desleal. Com efeito, a vantagem comparativa dos transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União reside nos seus custos mais baixos, que resultam, nomeadamente, de um custo de vida menos elevado e de salários mais baixos. Devido às disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, os transportadores envolvidos em operações de transporte terceiro passaram a estar numa posição menos competitiva do que os transportadores que efetuam operações de transporte bilateral. Tal distorceria a concorrência entre o centro da União, onde os transportadores praticam sobretudo operações de transporte bilateral, e os Estados-Membros, como a República da Bulgária e a República de Chipre, onde os transportadores efetuam sobretudo operações de transporte terceiro.

1290 Quanto ao terceiro objetivo, estas disposições restringem a liberdade de prestar serviços transfronteiriços devido ao aumento dos custos que implicam.

1291 Segundo a República da Bulgária e a República de Chipre, não é adequado nem necessário distinguir entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento. Não existe, tanto num como no outro caso, uma ligação suficientemente forte com nenhum dos países que o condutor atravessa. Tirando o Estado-Membro de partida ou de destino, os trabalhadores que efetuam uma operação de transporte bilateral efetuam o mesmo trabalho que os trabalhadores que efetuam uma operação de transporte terceiro. O Estado-Membro de partida ou de destino não tem nenhum impacto na ligação entre o condutor e o Estado-Membro de acolhimento. Em contrapartida, existe uma ligação evidente com um território no âmbito das operações de cabotagem.

1292 Na opinião da República da Bulgária e da República de Chipre, a medida adequada consiste em isentar integralmente o transporte internacional da aplicação das regras em matéria de destacamento. Tal isenção justifica-se pela situação particular do transporte internacional e pela sua elevada mobilidade, situação caracterizada pela inexistência de uma ligação suficiente com o território dos Estados-Membros diferentes do Estado-Membro de estabelecimento. Assim, uma isenção total permite atingir todos os objetivos prosseguidos. Quanto à solução que consiste em aplicar, com um limite temporal, as regras em matéria de destacamento a todo o setor do

transporte internacional, é certo que é mais adequada do que o modelo adotado, mas não deixa de colocar graves problemas, uma vez que o seu impacto é sempre desproporcionado em termos de custos, de encargos administrativos impostos às PME, bem como de dificuldades ligadas à interpretação e à aplicação das regras. Uma abordagem alternativa que proporcionaria clareza é a seguida pelo Tribunal de Justiça no n.º 48 do Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), que consiste em presumir a existência de uma ligação suficiente em caso de cumprimento, no âmbito de operações de tráfego terceiro, de um mínimo de determinadas tarefas, num Estado-Membro específico e durante um determinado mês, por exemplo, trabalhos de carga ou descarga de mercadorias, de manutenção ou de limpeza dos veículos de transporte.

1293 A República da Lituânia alega que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057 viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que os critérios previstos nesta disposição são manifestamente inadequados devido às consequências económicas e sociais negativas que gera. Com efeito, as regras do destacamento destinam-se, em principio, a compensar as despesas adicionais que o trabalhador suporta pelo facto de cumprir as suas obrigações de trabalho num Estado-Membro diferente do da sua residência habitual. No entanto, nos casos de cabotagem de curta duração e de transporte terceiro, os condutores não têm habitualmente nenhum vínculo com o Estado-Membro de acolhimento, em geral passam muito pouco tempo neste último e apenas suportam, portanto, despesas mínimas neste último.

1294 Além disso, o critério baseado no tipo de operações de transporte para efeitos da aplicação ou não das regras relativas ao destacamento implica uma discriminação indireta para as empresas de transporte estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, desencoraja a prestação de serviços a curto prazo e, em substância, restringe a concorrência, em detrimento, em especial, das PME que representam 99 % do mercado do transporte rodoviário na União. É, aliás, provável que estas regras tenham por efeito incitar as PME a deixarem de efetuar operações de transporte terceiro ou a transferirem as suas atividades para os Estados-Membros situados no centro da União ou em torno deste. Até à adoção da Diretiva 2020/1057, não existia nenhum encargo administrativo na matéria.

1295 A República da Lituânia sublinha que o critério da duração constitui um exemplo de critério objetivo que demonstra uma ligação factual com o Estado em que o trabalho é efetivamente executado, sem que, no entanto, seja rejeitada a possibilidade de aplicar outros critérios se estes forem objetivamente justificados, assegurem uma ligação suficiente com o Estado-Membro no qual o trabalho é executado e sejam conformes com o princípio da proporcionalidade. Além disso, quando o Tribunal de Justiça apreciou o critério temporal no processo que deu origem ao Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), só se pronunciou sobre as operações de cabotagem, e não sobre as operações de transporte bilateral e de transporte terceiro.

1296 A Roménia alega também que o critério que visa a identificação de uma ligação suficiente com um Estado-Membro, conforme adotado pelo legislador da União, para a aplicação das regras em matéria de destacamento no domínio dos transportes rodoviários é manifestamente inadequado, uma vez que não é suscetível de demonstrar a existência de uma ligação suficiente entre o condutor e o Estado-Membro de acolhimento.

1297 Além disso, a aplicação deste critério gera incertezas em termos de identificação do Estado-Membro de acolhimento e, por conseguinte, da legislação aplicável. Assim, não está claramente demonstrado se a aplicação do referido critério pressupõe a identificação de um

único Estado-Membro de acolhimento com o qual o condutor tem uma ligação suficiente no contexto geral da operação de transporte em causa ou se as disposições legais em vigor em todos os Estados-Membros onde a carga ou a descarga é efetuada são cumulativamente aplicáveis.

1298 Em todo o caso, o facto de o artigo 1.º, n.º 3, terceiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2020/1057 tomar em consideração, para determinar a ligação suficiente entre o condutor e o território de um Estado-Membro de acolhimento, a existência de uma atividade de carga e/ou de descarga de mercadorias é insuficiente. Com efeito, é apenas ocasionalmente, isto é, em 29 % dos casos, que os condutores exercem essas atividades. Além disso, a regulamentação do destacamento no domínio dos transportes à luz do critério da operação de transporte tem consequências diretas no mercado, a saber, que tanto as operações de transporte terceiro como as operações de transporte combinado são desencorajadas, quando estas últimas são importantes para a redução das emissões poluentes provenientes dos transportes.

1299 Como resulta também da Avaliação de Impacto — Vertente Social, a falta de flexibilidade das regras sociais aplicáveis no domínio dos transportes gera situações de incumprimento da legislação. Assim, em caso de alteração, durante a atividade de transporte, do número de atividades adicionais associadas a uma operação de transporte bilateral, suscetível de tornar o regime de destacamento aplicável, o transportador pode ficar impossibilitado de apresentar uma declaração de destacamento às autoridades nacionais competentes, dado que o artigo 1.º, n.º 11, alínea a), da Diretiva 2020/1057 exige a apresentação dessa declaração o mais tardar no início do destacamento. O respeito desta disposição é, por conseguinte, difícil em determinadas situações devido às disposições impugnadas do artigo 1.º desta diretiva.

1300 Tendo em conta os problemas assim mencionados, relativos ao respeito do princípio da segurança jurídica, a Diretiva 2020/1057 é suscetível de perturbar a prestação de serviços de transporte pelas PME e de lhes impor obrigações desproporcionadas relativamente às vantagens que implica para os condutores.

1301 No Acórdão de 15 de março de 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, n.ºs 44 a 49), o Tribunal de Justiça constatou a necessidade de se referir a um cúmulo de elementos para identificar o Estado-Membro com o qual o trabalho apresenta um elemento de ligação significativo, quando as atividades de transporte são efetuadas em vários Estados-Membros. O facto de se adotar um único critério, à semelhança da Diretiva 2020/1057, é insuficiente e, portanto, não permite provar a existência desse elemento de ligação. A este respeito, a Roménia alega igualmente que a aplicação do elemento temporal, a saber, a duração mínima da atividade, devia ter sido adotada como critério por esta diretiva para efeitos de identificação da ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento, no que respeita aos tipos de operações diferentes da cabotagem. A pertinência da aplicação deste critério resulta tanto da Análise de Impacto — Vertente Social como da leitura do quadro jurídico geral aplicável ao destacamento. Com efeito, a falta de uma ligação significativa com o território do Estado-Membro de acolhimento na hipótese de uma atividade efetuada durante um curto período decorre, nomeadamente, do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 96/71, que reconhece aos Estados-Membros o direito de derrogarem as obrigações em matéria de destacamento quando a duração do destacamento não for superior a um mês.

1302 A República da Polónia alega que o artigo 1.º, n.os 3, 4, 6 e 7, da Diretiva 2020/1057 não respeita o princípio da proporcionalidade uma vez que os critérios de aplicação das regras em matéria de destacamento aos condutores, previstos nestas disposições, não são objetivos, não têm em conta elementos pertinentes da situação que pretendem regular e geram encargos desproporcionados para as empresas e efeitos negativos no ambiente.

1303 Estas disposições não são adequadas para atingir os objetivos declarados, uma vez que, nomeadamente, têm por efeito limitar os serviços prestados pelas empresas estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, em vez de assegurarem uma concorrência leal. Com efeito, as regras em matéria de destacamento são aplicáveis às operações de transporte terceiro e de cabotagem nas quais essas empresas desempenham um papel preponderante.

1304 O legislador da União omitiu os outros elementos que atestam a existência de uma ligação entre o condutor e o Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente a duração da estada do condutor no território desse Estado, bem como o Estado-Membro de estabelecimento. Como resulta da Avaliação de Impacto — Vertente Social, o critério temporal é que melhor corresponde ao caráter móvel dos serviços de transporte. No Acórdão de 15 de março de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), o Tribunal de Justiça declarou que incumbia às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento avaliar todos os elementos pertinentes, incluindo a duração das prestações de serviços para determinar se a aplicação da regulamentação deste que impõe um salário mínimo era necessária e proporcionada.

1305 Em aplicação da Diretiva 2020/1057, dois condutores que efetuem uma operação de transporte no mesmo trajeto recebem uma remuneração diferente consoante o local da carga ou da descarga. Além disso, não existe uma justificação objetiva para a isenção de certas operações de transporte entre países terceiros, prevista no artigo 1.º, n.os 3 e 4, desta diretiva. A República da Polónia também não encontra nenhuma explicação para a reserva segundo a qual a isenção relativa a duas operações de transporte de mercadorias entre países terceiros se aplica à viagem de regresso na sequência da operação de transporte bilateral proveniente do Estado-Membro de estabelecimento, mas não ao trajeto até ao Estado-Membro de acolhimento.

1306 Além disso, as isenções previstas pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 suscitam dúvidas quanto à sua interpretação. Por exemplo, há que questionar a determinação do momento em que deve começar a aplicação das regras do Estado-Membro de acolhimento quando o condutor efetua uma atividade adicional de carga ou descarga não abrangida por uma isenção prevista no n.º 3 deste artigo 1.º A interpretação do artigo 1.º, n.º 4, desta diretiva suscita dúvidas semelhantes. Além disso, não existe nenhuma justificação objetiva para o facto de serem autorizadas duas isenções para atividades adicionais ligadas a uma operação de transporte bilateral, ao abrigo deste n.º 3, no que respeita ao transporte de mercadorias, ao passo que só está prevista uma isenção para uma atividade adicional no caso de transporte de pessoas.

1307 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

1308 Há que recordar que o objetivo prosseguido pela Diretiva 2020/1057, à luz do qual a proporcionalidade do artigo 1.º, n.os 3 a 7, desta diretiva deve ser examinada, é estabelecer, através da definição de regras específicas para efeitos da determinação do Estado-Membro cujas condições de trabalho e emprego são garantidas aos condutores do transporte rodoviário, um equilíbrio entre, por um lado, a melhoria das condições sociais e de trabalho desses condutores e,

por outro lado, o facto de tornar mais fácil o exercício da livre prestação de serviços de transporte rodoviário, com base numa concorrência leal entre empresas de transporte, equilíbrio este que tem em conta as especificidades ligadas à grande mobilidade da mão de obra neste setor e visa assegurar o bom funcionamento do mercado interno.

1309 A República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a República de Chipre e a República da Polónia não contestam a legitimidade deste objetivo enquanto tal, mas sustentam que os critérios previstos no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 ou alguns deles violam, em si mesmos, o princípio da proporcionalidade.

1310 Para apreciar o mérito de tais alegações, importa, por conseguinte, examinar se esses critérios são aptos a realizar o objetivo prosseguido, se não vão manifestamente além do necessário para realizar esse objetivo e se são proporcionados à luz do referido objetivo.

– Quanto à aptidão do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 para realizar o objetivo prosseguido

1311 No que respeita, em primeiro lugar, à aptidão do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 para realizar o objetivo prosseguido, há que recordar que estas disposições preveem critérios baseados no tipo de operações de transporte realizado e que, como o advogado-geral salientou no n.º 968 das suas conclusões, cada tipo de transporte referido nas referidas disposições apresenta uma ligação diferente seja com o território do Estado-Membro de estabelecimento do transportador, seja com o território de um ou mais Estados-Membros de acolhimento.

1312 Em especial, como resulta do artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, um condutor que efetue uma operação de transporte bilateral de mercadorias ou de passageiros não é considerado destacado, para efeitos da Diretiva 96/71, uma vez que, como decorre do considerando 10 da Diretiva 2020/1057, nesse caso, a natureza do serviço está estreitamente relacionada com o Estado-Membro de estabelecimento. Em contrapartida, como resulta do considerando 13 desta diretiva, um condutor que efetue uma operação de transporte terceiro é considerado destacado para esse efeito, uma vez que esse condutor e essa operação apresentam uma ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento. Por outro lado, certas atividades adicionais de carga e/ou descarga de mercadorias e de tomada e/ou largada de passageiros nos Estados-Membros ou nos países terceiros que o condutor atravessa estão isentas das regras em matéria de destacamento, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, e n.º 4, terceiro e quarto parágrafos, da referida diretiva, pelo facto de essas atividades adicionais estarem relacionadas com uma operação de transporte bilateral, ela própria isenta devido à sua ligação com o território do Estado-Membro de estabelecimento, e de não terem um alcance tal que possam ser suscetíveis de pôr em causa essa ligação.

1313 Do mesmo modo, resulta do artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva 2020/1057, lido em conjugação com o seu considerando 11, que um condutor que efetue uma operação de trânsito que consista em atravessar um Estado-Membro sem proceder à carga ou descarga de mercadorias e sem tomar nem largar passageiros não é considerado destacado. Com efeito, nesse caso, não existe uma ligação significativo entre as atividades do condutor e o Estado-Membro de trânsito.

1314 Em contrapartida, como resulta do artigo 1.º, n.º 7, desta diretiva, lido em conjugação com o seu considerando 13, um condutor que efetue uma operação de cabotagem é considerado destacado, uma vez que toda a operação de transporte tem lugar num Estado-Membro de acolhimento, pelo que o serviço está estreitamente ligado ao território deste último Estado-Membro.

1315 Por último, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, um condutor que efetue o trajeto rodoviário, inicial ou final, de uma operação de transporte combinado não é considerado destacado se o referido troço rodoviário, por si só, for constituído por operações de transporte bilateral. Com efeito, nesse caso, como resulta do considerando 12 desta diretiva, a natureza do serviço prestado durante o referido trajeto está estreitamente ligada ao Estado-Membro de estabelecimento, ao passo que, quando a operação de transporte durante o trajeto rodoviário em questão é efetuada no Estado-Membro de acolhimento ou a título de operação de transporte terceiro, existe uma ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento, de modo que as regras em matéria de destacamento são aplicáveis.

1316 Daqui resulta que, como o Conselho sustenta com razão e o advogado-geral salientou no n.º 969 das suas conclusões, ao adotar, no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, critérios baseados no tipo de operações de transporte, o legislador da União não tomou apenas em consideração o território no qual o condutor está presente, mas comparou, para cada tipo de serviço prestado, a sua ligação ao Estado-Membro de acolhimento e ao Estado-Membro de estabelecimento, e a fim de alcançar um justo equilíbrio entre os diversos interesses em causa.

1317 De resto, no âmbito da sua interpretação das disposições da Diretiva 96/71, tal como se aplicavam antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, o Tribunal de Justiça declarou que um trabalhador só pode ser considerado destacado no território de um Estado-Membro na aceção da Diretiva 96/71 se a execução do seu trabalho apresentar uma ligação suficiente com esse território (v., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 45 e jurisprudência referida).

1318 Após ter salientado, nesse acórdão, que a constatação da existência de uma ligação suficiente com o território de um Estado-Membro de acolhimento pressupunha que se procedesse a uma apreciação global de todos os elementos que caracterizam a atividade do trabalhador em causa, o Tribunal de Justiça identificou, além disso, por um lado, certos tipos de operações de transporte rodoviário que deviam ser consideradas como apresentando tal ligação e, por conseguinte, como implicando uma situação de destacamento e, por outro, outros tipos de operações de transporte rodoviário que, pelo contrário, não apresentavam essa ligação e deviam, portanto, estar isentas das regras em matéria de destacamento. Em especial, o Tribunal de Justiça declarou que um condutor que efetuasse uma operação de trânsito ou uma operação de transporte bilateral não podia ser considerado «destacado», para efeitos da Diretiva 96/71, ao passo que um condutor que efetuasse uma operação de cabotagem devia, em princípio, ser considerado como tal (v., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging C-815/18, EU:C:2020:976, n.ºs 45, 49, 62, 63 e 65 e jurisprudência referida).

1319 Deste modo, o Tribunal de Justiça reconheceu implícita mas necessariamente o caráter adequado, para efeitos de determinar a existência de uma ligação suficiente entre um condutor que efetua um transporte rodoviário internacional e o Estado-Membro de acolhimento, que justifica a aplicação a esse condutor das regras em matéria de destacamento, por um lado, da abordagem que consiste em identificar a existência dessa ligação suficiente em função do tipo de operação em causa e, por outro, da pertinência, neste contexto, de alguns dos tipos específicos de operações enumerados no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, lido em conjugação com o seu considerando 13, a saber, as operações de transporte bilateral e de trânsito, às quais essas regras não são aplicáveis, e as operações de transporte terceiro e de cabotagem, às quais as referidas regras podem ser aplicáveis.

1320 É certo que as modalidades de aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro ao abrigo da Diretiva 96/71, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça na jurisprudência exposta nos n.os 1317 a 1319 do presente acórdão, embora se inscrevam na mesma lógica, não são estritamente as mesmas que as que resultam da aplicação das disposições da Diretiva 2020/1057.

1321 Em especial, em primeiro lugar, antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, era necessário efetuar uma apreciação global de todos os elementos que caracterizam a atividade do condutor que efetua operações de transporte terceiro para determinar se a execução do seu trabalho apresentava uma ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 45 e 51). Em contrapartida, ao abrigo do artigo 1.º, n.os 3 e 4, desta diretiva, lido à luz do seu considerando 13, considera-se que esse elemento de ligação existe, em princípio, quando um condutor efetua uma operação de transporte terceiro.

1322 Todavia, esta diferença em nada altera a pertinência da distinção feita pela Diretiva 2020/1057 entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento. Pelo contrário, tal diferença tende antes a ilustrar a segurança jurídica acrescida que resulta do sistema decorrente das regras fixadas no artigo 1.º, n.os 3 e 4, desta diretiva, lido em conjugação com o considerando 13 da mesma, em relação ao sistema aplicável antes da sua entrada em vigor, atendendo a que este primeiro sistema clarifica o facto de as operações de transporte terceiro implicarem geralmente um destacamento do condutor, uma vez que o serviço é prestado fora do Estado-Membro de estabelecimento.

1323 Em segundo lugar, além de contestar a escolha do critério geral baseado no tipo de operação de transporte, a Roménia põe em causa a pertinência do critério específico relativo ao local de carga ou de descarga das mercadorias, previsto no artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, da Diretiva 2020/1057.

1324 A este respeito, é verdade que esta disposição, à semelhança do artigo 1.º, n.º 4, terceiro e quarto parágrafos, desta diretiva, relativo ao transporte de passageiros, se distingue, neste aspeto, do sistema aplicável antes da entrada em vigor da referida diretiva. Com efeito, enquanto, nos termos destas disposições, um número limitado de atividades adicionais de carga e/ou de descarga beneficia de uma extensão da isenção aplicável às operações de transporte bilateral, o Tribunal de Justiça declarou, no âmbito da sua interpretação da Diretiva 96/71 tal como se aplicava antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, que as operações de carga e/ou descarga de mercadorias se contavam entre os fatores pertinentes para efeitos da apreciação da questão de saber se a execução do trabalho por um condutor apresentava um elo de ligação suficiente com o território do Estado-Membro de acolhimento, de modo que as regras em matéria de destacamento previstas na Diretiva 96/71 lhe fossem aplicáveis (v., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 48).

1325 Todavia, o facto de o Tribunal de Justiça ter assim reconhecido a pertinência dessas atividades adicionais na apreciação global da existência de uma ligação suficiente entre a operação de transporte e o Estado-Membro de acolhimento não impedia o legislador da União de decidir, no âmbito da ampla margem de apreciação que lhe cabe neste contexto, convertê-las num critério específico. Assim, no caso em apreço, o referido legislador não violou essa margem quando, para facilitar a condução de operações consideradas eficazes e, consequentemente, a livre prestação de

serviços, sem prejudicar indevidamente o nível de proteção social garantido aos condutores que efetuam operações de transporte bilateral, mas também reforçar a segurança jurídica, considerou que esses motoristas deveriam ser autorizados a efetuar um número limitado de atividades adicionais de carga e/ou descarga de mercadorias, sem que essas atividades levem a que o serviço em causa seja considerado prestado no âmbito de um destacamento para efeitos da Diretiva 96/71.

1326 A República da Polónia salienta ainda que, segundo o artigo 1.º, n.º 3, terceiro parágrafo, da Diretiva 2020/1057, só pode ser isenta uma única atividade de carga e/ou descarga, ao passo que, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, quarto parágrafo, desta diretiva, podem ser isentas duas atividades de carga e/ou descarga.

1327 A este respeito, é verdade que, como resulta de uma leitura conjugada destas disposições, só pode ser isenta uma única atividade adicional de carga e/ou de descarga no âmbito de uma operação de transporte bilateral a partir do Estado-Membro de estabelecimento, ao passo que podem ser isentas duas dessas atividades, no máximo, no trajeto de regresso, a saber, quando a operação de transporte bilateral termina no Estado-Membro de estabelecimento, se não tiver sido realizada nenhuma operação adicional durante a viagem com partida deste último.

1328 Todavia, por um lado, como o advogado-geral salientou no n.º 993 das suas conclusões, e como resulta, em substância, do n.º 1324 do presente acórdão, o facto de impor limites entre as atividades adicionais suscetíveis de beneficiar de uma extensão da isenção das regras em matéria de destacamento prevista para as operações de transporte bilateral traduz uma opção política do legislador da União, através da qual este visa alcançar um justo equilíbrio entre o objetivo de facilitar a livre prestação de serviços e o objetivo de garantir um certo nível de proteção social aos condutores no setor do transporte rodoviário. Acresce que tais limites quantitativos são igualmente suscetíveis de reforçar a segurança jurídica em relação ao regime anteriormente em vigor no quadro da Diretiva 96/71.

1329 Por outro lado, embora o número de atividades adicionais suscetíveis de beneficiar de uma isenção a esse título varie consoante a operação de transporte bilateral seja efetuada de ou para o Estado-Membro de estabelecimento, não se pode deduzir daí que o legislador da União tenha optado por uma medida inapta para realizar o objetivo prosseguido ao ter considerado que essa diferenciação permitia assegurar melhor, como sustentou o Conselho, um controlo efetivo pelas autoridades nacionais das condições que justificam as isenções concedidas a esse título. Com efeito, enquanto, quando o condutor deixa o Estado-Membro de estabelecimento, é impossível para essas autoridades determinarem o número de operações adicionais que o condutor efetuará posteriormente no trajeto de regresso, as referidas autoridades estão em condições, durante este último trajeto, de verificar o número de operações adicionais que foram realizadas por esse condutor.

1330 Por último, no que respeita às operações de transporte combinado, embora, na sua jurisprudência relativa à interpretação da Diretiva 96/71 conforme aplicável antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, o Tribunal de Justiça não tenha precisado o modo como as regras em matéria de destacamento se aplicavam a este tipo de operações, não é menos verdade que a escolha efetuada pelo legislador da União a este respeito, conforme concretizada no artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, se inscreve na lógica seguida pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Com efeito, enquanto, no n.º 49 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que as operações de transporte bilateral deviam ser isentas das regras em matéria de destacamento, o legislador da

União limitou-se a alargar, neste artigo 1.º, n.º 6, o benefício dessa isenção para os transportadores às partes de uma operação de transporte combinado efetuadas por estrada que podem ser equiparadas a uma operação de transporte bilateral.

1331 Além disso, importa salientar que, ao optar por fazer tal precisão em relação ao transporte combinado, o legislador da União reforçou a segurança jurídica no que respeita à forma como as regras em matéria de destacamento se aplicam a este tipo de transporte específico e, ao fazê-lo, contrariamente ao que alega a Roménia a este respeito, incentivou este tipo de operações de transporte, em conformidade com o objetivo mais geral da Diretiva 2020/1057, que consiste em facilitar a livre prestação de serviços.

1332 Tendo em conta estas considerações, não se pode considerar que, ao ter optado, no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, por um critério de aplicação das regras em matéria de destacamento baseado nos diferentes tipos de operações de transporte rodoviário, o legislador da União adotou um critério inapto para realizar o objetivo prosseguido.

1333 Nenhum dos argumentos apresentados pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Chipre e pela República da Polónia são suscetíveis de pôr em causa esta conclusão.

1334 Primeiro, no que respeita à argumentação apresentada pela Roménia e pela República da Polónia relativa à pretensa incerteza e insegurança jurídicas geradas pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, importa salientar, por um lado, que, de forma geral, o princípio da proporcionalidade e, como resulta do n.º 159 do presente acórdão, o princípio da segurança jurídica não se opõem a que o legislador da União, no âmbito de uma norma que adota, utilize um conceito jurídico abstrato, e esses princípios também não impõem que essa norma abstrata mencione as diferentes hipóteses concretas em que é suscetível de se aplicar, uma vez que esse legislador não pode determinar todas essas hipóteses antecipadamente.

1335 Mais especificamente, no que respeita à questão de saber a partir de que momento se aplicam as regras em matéria de destacamento nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057, resulta de forma suficientemente clara desta disposição que, quando uma ou outra das condições nela previstas não está preenchida, nomeadamente quando é realizada mais do que uma operação adicional durante a viagem de ida de uma determinada operação bilateral, a isenção prevista para as operações bilaterais não pode ser aplicada.

1336 Também não se pode censurar o legislador da União por ter adotado um critério inadequado para a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro ao não especificar, quando essa operação é realizada em vários Estados-Membros, a legislação de que Estado-Membro ou Estados-Membros é aplicável ao condutor em causa. Com efeito, como resulta dos n.ºs 1321 e 1322 do presente acórdão, o considerando 13 da Diretiva 2020/1057 clarifica, no que respeita a este tipo de transporte, que se considera que existe uma ligação suficiente entre o serviço prestado e o território do Estado-Membro de acolhimento, em princípio, quando um condutor efetua uma operação de transporte terceiro e a redação desse considerando revela a possibilidade de o serviço prestado apresentar tal ligação com vários Estados-Membros de acolhimento. Assim, cabe às empresas de transporte e às autoridades nacionais competentes apreciar, em conformidade com os critérios específicos previstos no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, qual o Estado-Membro ou quais os Estados-Membros que apresentam essa ligação que justifica a aplicação da sua legislação nacional em matéria de condições de trabalho e de emprego.

1337 Por outro lado, a Roménia alega que o critério baseado nos tipos de operações de transporte e, sendo caso disso, na existência de uma atividade de carga e/ou de descarga de mercadorias e de tomada e/ou largada de passageiros torna difícil o cumprimento, pelas empresas de transporte, da obrigação, prevista no artigo 1.º, n.º 11, alínea a), da Diretiva 2020/1057, de apresentar uma declaração de destacamento às autoridades competentes o mais tardar no início do destacamento. A este respeito, basta salientar que este Estado-Membro não explicou as razões pelas quais, no caso de uma operação não planeada num Estado-Membro relativamente à qual não foi apresentada nenhuma declaração de destacamento, a empresa de transporte não poderia, como sugere o Conselho, apresentar essa declaração reutilizando os dados já fornecidos e acrescentando informações sobre o Estado-Membro adicional em que terá lugar o destacamento.

1338 Por outro lado, a Roménia também não explicou em que medida a solução que pretendia que o legislador da União privilegiasse, que consiste em examinar todas as características de cada operação, incluindo a sua duração, para determinar se existe uma ligação suficiente entre a operação em questão e o Estado-Membro de acolhimento, criaria uma maior segurança jurídica ao facilitar a identificação das situações em que um condutor deve ser considerado «destacado», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71.

1339 Segundo, alguns Estados-Membros recorrentes sustentam que as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 são, devido aos critérios inadequados adotados pelo legislador da União, suscetíveis de desencorajar, em vez de facilitar, a livre prestação de serviços, em especial, o transporte terceiro ou o transporte combinado.

1340 Todavia, por um lado, importa recordar que, como resulta dos n.ºs 1318 e 1319 do presente acórdão, as regras em matéria de destacamento aplicáveis às operações de cabotagem não se alteraram por efeito da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057. Por outro lado, no que respeita ao transporte combinado, o legislador da União, como resulta dos n.ºs 1330 e 1331 desse acórdão, limitou-se, em substância, a especificar as circunstâncias em que as partes envolvidas nessa operação devem ficar isentas dessas regras, pelo que também não se pode considerar que as disposições do artigo 1.º da referida diretiva relativas a esse tipo de transporte têm por efeito desencorajar esse tipo de transporte.

1341 Em todo o caso, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 995 e 996 das suas conclusões, o legislador da União podia considerar, no âmbito da sua ampla margem de apreciação, que, tendo em conta a necessidade de reequilibrar os interesses em causa, uma proteção social acrescida para os condutores se podia traduzir num aumento dos custos suportados por certas empresas de transporte. Neste contexto, o facto de esse legislador não ter favorecido certas atividades no mercado da maneira que determinados Estados-Membros teriam desejado insere-se nessa margem de apreciação e não implica que os critérios assim adotados não sejam aptos a realizar os objetivos prosseguidos.

1342 Tendo em conta o que precede, há que concluir que os critérios fixados pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 são aptos a realizar o objetivo prosseguido por essas disposições.

– *Quanto à necessidade do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057*

1343 No que respeita, em segundo lugar, à necessidade do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, esta é contestada pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Chipre e pela República da Polónia, com o fundamento de que existem opções

alternativas menos restritivas a essas disposições, a saber, em primeiro lugar, a concessão ao transporte internacional de uma derrogação generalizada às regras em matéria de destacamento, em segundo lugar, a introdução de um limite de duração como o que consta da proposta de diretiva «destacamento» e, em terceiro lugar, a tomada em consideração de todos os elementos que caracterizam o serviço em causa, incluindo a sua duração no Estado-Membro de acolhimento.

1344 Todavia, ao excluir tais opções, o legislador da União não excedeu a sua ampla margem de apreciação para fixar critérios pertinentes para esse efeito.

1345 No que respeita, primeiro, à opção, avançada pela República da Bulgária e pela República de Chipre, que consistia em excluir inteiramente o transporte rodoviário internacional das regras em matéria de destacamento, basta salientar que tal solução não permitiria, pela sua própria natureza, atingir o equilíbrio pretendido entre os interesses em causa, uma vez que, em particular, não teria por efeito aumentar a proteção social dos condutores nem criar condições de concorrência mais equitativas no mercado.

1346 No que respeita, segundo, à opção que consistia em introduzir um limite temporal, o caráter menos restritivo desta opção é invocado pela República da Lituânia e, em menor medida, pela República da Bulgária e pela República de Chipre. Quanto à Roménia, esta sublinha a importância do critério da duração do transporte, considerado juntamente com outros elementos, sublinhando, nomeadamente, que a sua pertinência resulta do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 96/71, que permite aos Estados-Membros preverem que certas obrigações em matéria de destacamento podem ser derrogadas quando a duração do destacamento não for superior a um mês.

1347 Todavia, há que observar que a Diretiva 2020/1057 não obsta à faculdade prevista no artigo 3.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 96/71, cujas disposições permitem aos Estados-Membros derrogarem a aplicação de certas condições de emprego e de trabalho do Estado-Membro de acolhimento normalmente garantidas a favor de um trabalhador destacado quando a duração do destacamento não for superior a um mês. A solução que consiste em distinguir entre diferentes tipos de operações de transporte pode assim conjugar-se, se for caso disso, com regras nacionais que aplicam essas disposições.

1348 Quanto ao resto, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, em especial da Avaliação de Impacto — Vertente Social (parte 1/2, p. 54), que o legislador da União acabou por afastar a opção que consiste em fazer depender de um limite temporal a aplicação das regras em matéria de destacamento devido, nomeadamente, ao risco de evasão que resultaria da possível rotação dos condutores para assegurar que estes passassem, num determinado Estado-Membro, um tempo inferior ao limite imposto.

1349 Terceiro, no que respeita à opção, apoiada pela República da Bulgária, pela República de Chipre, pela Roménia e pela República da Polónia, que consistia em exigir, para avaliar a existência de uma ligação suficiente entre o serviço prestado e o Estado-Membro de acolhimento, uma apreciação global de todos os elementos que caracterizam esse serviço, resulta das considerações expostas nos n.ºs 1311 a 1331 do presente acórdão que o legislador da União adotou alguns dos critérios aplicados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), ao mesmo tempo que previu critérios adicionais que se inscrevem na mesma lógica. Assim, não se pode considerar que, ao fazê-lo, o legislador da União tenha adotado critérios que não são necessários para identificar a existência de uma ligação suficiente entre o serviço de transporte e o Estado-Membro de acolhimento.

1350 Daqui resulta que o legislador da União podia legitimamente considerar que as medidas alternativas previstas pela República da Lituânia, pela República da Bulgária, pela Roménia, pela República de Chipre e pela República da Polónia não chegariam ao mesmo resultado que as disposições do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057.

– *Quanto ao caráter proporcionado do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057*

1351 No que respeita, em terceiro lugar, ao caráter proporcionado dos critérios previstos no artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, há que recordar, antes de mais, a importância que reveste, segundo o preâmbulo do Tratado FUE, o «objetivo essencial» da melhoria constante das condições de vida e de emprego que o legislador da União é chamado, por força dos artigos 9.º e 90.º TFUE, a ter plenamente em conta no âmbito do exercício das suas competências no domínio da política comum dos transportes. Em especial, esse legislador deve, a este respeito, procurar assegurar, segundo o artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, nomeadamente, a promoção de um nível elevado de emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, a garantia de uma proteção social adequada e um elevado nível de proteção da saúde humana.

1352 Ora, como resulta, em substância, do n.º 1341 do presente acórdão, o reforço pelo legislador da União da proteção social de certas categorias de trabalhadores, no caso em apreço, através da obrigação, decorrente das disposições do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, de aplicar as regras em matéria de destacamento a condutores que efetuem certos tipos de operações de transporte, pode implicar determinados custos adicionais para os empregadores que devem assegurar o seu cumprimento. O facto de uma obrigação imposta pelo legislador da União ser suscetível de comportar certos custos para as empresas de transporte a quem incumbe o encargo não constitui, em si mesmo, uma violação do princípio da proporcionalidade, a menos que esses custos sejam manifestamente desproporcionados em relação ao objetivo prosseguido.

1353 Primeiro, no que respeita aos alegados efeitos negativos para as empresas de transporte em geral decorrentes do artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, importa recordar que, como resulta dos n. os 1311 a 1331 do presente acórdão, por um lado, os critérios de aplicação das regras em matéria de destacamento previstos nessas disposições inscrevem-se na mesma lógica que os critérios aplicáveis antes da entrada em vigor desta diretiva e, por outro, as diferenças que podem existir entre uns e outros desses critérios se devem, em parte, ao facto de a referida diretiva passar a fixar isenções claras a essas regras, em benefício dos transportadores, que não estavam especificamente previstas no quadro jurídico anteriormente aplicável.

1354 Em especial, o artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, e o artigo 1.º, n.º 4, terceiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2020/1057 preveem a possibilidade de um condutor que efetue uma operação de transporte bilateral proceder, além disso, a várias atividades adicionais de carga e/ou descarga de mercadorias e de tomada e/ou de largada de passageiros nos Estados-Membros ou nos países terceiros que atravessa, nas condições fixadas nessas disposições, sem que sejam consideradas aplicáveis as regras em matéria de destacamento e, por conseguinte, as condições de trabalho e emprego garantidas no Estado-Membro de acolhimento. Ora, esta possibilidade contribui precisamente, através da abordagem flexível em que se baseia, para assegurar, como resulta do considerando 10 desta diretiva, que a aplicação destas regras às operações de transporte terceiro não restrinja além do necessário a liberdade de prestação de serviços de transporte rodoviário transfronteiriço. Com a adoção de uma regra clara que permite alargar, em benefício dos transportadores, a isenção prevista para as operações de transporte bilateral a duas

atividades adicionais no máximo, o legislador da União assegurou-se, assim, de que as operações de transporte terceiro que apresentem uma ligação estreita com uma operação de transporte bilateral não estão sujeitas às regras em matéria de destacamento.

1355 Daqui resulta que os alegados custos mais elevados resultantes, para os transportadores, das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 não são, em todo o caso, de uma importância tal que se possa considerar que excedem manifestamente os benefícios que decorrem dessas disposições em termos, por um lado, de redução dos encargos resultante da existência de um quadro regulamentar uniforme e mais claro e, por outro, de aumento da proteção social garantida aos condutores, combinado com uma concorrência mais sã no mercado.

1356 Como resulta dos n.os 1334 a 1338 do presente acórdão, uma vez que a pretensa incerteza quanto à interpretação das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 e a existência de dificuldades práticas na aplicação destas disposições também não foram demonstradas, os eventuais efeitos negativos gerados pelas referidas disposições para os transportadores em geral não são manifestamente desproporcionados em relação aos objetivos prosseguidos.

1357 Segundo, no que respeita à argumentação de que a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro e às operações de cabotagem é suscetível de ter um impacto maior nos Estados-Membros situados na «periferia da União», nos quais as empresas efetuam principalmente esses tipos de operações de transporte, resulta das considerações expostas nos n.os 1318 a 1329 do presente acórdão que essas regras já se aplicavam às operações de cabotagem e que as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 têm efeitos limitados nas operações de transporte terceiro. Além disso, há que remeter para a jurisprudência recordada nos n.os 247 e 332 deste acórdão, relativa ao princípio da igualdade de tratamento entre Estados-Membros.

1358 Por outro lado, embora seja verdade que a concorrência pelos custos faz parte das dinâmicas subjacentes ao mercado interno, não é menos verdade que a Diretiva 2020/1057 não tem por objetivo nem mesmo por efeito eliminar toda a concorrência baseada nos custos, mas visa assegurar a livre prestação de serviços de transporte numa base equitativa — a saber, no âmbito de uma concorrência que não depende de diferenças excessivas nas condições de trabalho e de emprego aplicadas, num mesmo Estado-Membro, às empresas de transporte de diferentes Estados-Membros — ao mesmo tempo que oferece maior proteção aos condutores destacados.

1359 Além disso, como oi recordado nos n.os 266 e 573 do presente acórdão, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar um ato legislativo a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no preâmbulo, no artigo 9.º e no artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, nomeadamente, a melhoria das condições de emprego e a garantia de uma proteção social adequada.

1360 Em especial, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 267 do presente acórdão, tendo em conta as evoluções significativas que afetaram o mercado interno no setor do transporte rodoviário, o legislador da União podia adaptar a Diretiva 96/71, para proceder a um reequilíbrio dos interesses em presença, com o objetivo de aumentar a proteção social dos condutores através da alteração das condições nas quais é exercida a livre prestação de serviços e de garantir uma concorrência leal. A este respeito, o Tribunal de Justiça já observou especificamente que a necessidade de adaptar o equilíbrio em que assentava esta diretiva para alcançar da melhor forma

o objetivo de uma concorrência mais leal num contexto evolutivo resulta, nomeadamente, de uma diferenciação estrutural das regras em matéria de remuneração e das outras condições de trabalho e de emprego aplicáveis nos Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 63).

1361 Ora, no caso em apreço, ao alterar a regulamentação da União relativa à aplicabilidade das regras em matéria de destacamento aos condutores do setor do transporte rodoviário, o legislador da União pretendeu precisamente alcançar, como resulta dos considerandos 1, 3 e 7 da Diretiva 2020/1057, um novo equilíbrio entre a livre prestação de serviços, a livre circulação de mercadorias, a melhoria das condições sociais e de trabalho dos condutores, bem como a garantia de uma concorrência mais leal no mercado entre empresas de transporte.

1362 Com efeito, esse legislador podia validamente considerar, no exercício da ampla margem de apreciação de que dispõe a este respeito, que os condutores envolvidos nos serviços de transporte que apresentem uma ligação com o território de um Estado-Membro de acolhimento devem poder beneficiar das mesmas condições de trabalho e de emprego que os condutores empregados por empresas de transporte estabelecidas no referido Estado.

1363 Por conseguinte, admitindo que estão comprovados, os efeitos negativos que decorreriam para certos Estados-Membros, para as empresas de transporte que aí estão estabelecidas e para os condutores que estas empregam, da aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro, conforme resultam do artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, lido à luz do seu considerando 13, não são, em todo o caso, manifestamente desproporcionados em relação aos objetivos prosseguidos.

1364 Terceiro, quanto à argumentação apresentada pela República da Bulgária e pela República de Chipre, segundo a qual a distinção feita entre operações de transporte terceiro e operações de transporte bilateral pode distorcer a concorrência, uma vez que a Diretiva 2020/1057 não impõe nenhuma obrigação e não se aplica aos transportadores de países que não são membros da União, há que salientar que, como sustentou o Conselho na fase escrita do processo e na audiência, as empresas de transporte estabelecidas em países terceiros não beneficiam do mesmo acesso ao mercado interno, pelo que a sua situação não é comparável à das empresas de transporte estabelecidas na União (v., por analogia, Acórdão de 17 de julho de 1997, SAM Schiffahrt e Stapf (C-248/95 e C-249/95, EU:C:1997:377, n.º 64).

1365 Além disso, como decorre do artigo 1.º, n.º 10, da Diretiva 2020/1057 e do artigo 1.º, n.º 4, da Diretiva 96/71, ao qual se refere o considerando 15 da primeira destas diretivas, as empresas de transporte estabelecidas em países terceiros não podem beneficiar de um tratamento mais favorável do que as estabelecidas na União, incluindo no que respeita às regras específicas em matéria de destacamento previstas pela Diretiva 2020/1057.

1366 Quarto, no que respeita aos argumentos relativos aos alegados efeitos negativos para o ambiente decorrentes das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, estes argumentos sobrepõem-se à argumentação apresentada pela República da Polónia no âmbito do seu quarto fundamento, pelo que serão examinados neste contexto.

1367 Por conseguinte, as disposições do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 não implicam inconvenientes manifestamente desproporcionados em relação aos objetivos por elas prosseguidos.

1368 Consequentemente, há que julgar improcedentes o segundo e terceiro fundamentos da República da Lituânia, o primeiro fundamento da República da Bulgária, o primeiro fundamento da Roménia, o primeiro fundamento da República de Chipre, o primeiro fundamento da Hungria invocado a título subsidiário e o primeiro fundamento da República da Polónia.

d) Quanto à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE

1) Argumentação das partes

1369 Com os terceiros fundamentos dos respetivos recursos, a República da Bulgária e a República de Chipre alegam que, ao adotar a Diretiva 2020/1057, o legislador da União violou o artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

1370 Segundo estes Estados-Membros, este artigo 91.º, n.º 1, TFUE, que constitui a base jurídica desta diretiva, exigia que o legislador deliberasse de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do CESE e do CdR. A distinção, para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento, entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro não constava da proposta de diretiva «destacamento», pelo que não podia ter sido examinada por esses comités antes de emitirem os respetivos pareceres. Ao não consultar posteriormente esses comités sobre a alteração substancial introduzida nessa proposta, o referido legislador violou o referido artigo 91.º, n.º 1.

1371 A República da Bulgária e a República de Chipre observam que o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre a obrigação de consulta no âmbito do processo legislativo numa altura em que, sem ser colegislador, o Parlamento, à semelhança do CESE e do CdR hoje, dispunha de um papel consultivo. Declarou que a exigência de consultar o Parlamento implicava a de proceder a uma nova consulta sempre que o texto finalmente adotado, considerado no seu conjunto, se afastasse na sua substância daquele sobre o qual foi consultado o Parlamento (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 1992, Parlamento/Conselho C-65/90, EU:C:1992:325, n.º 16).

1372 Uma vez que este papel consultivo agora é atualmente exercido pelo CESE e pelo CdR nos termos do artigo 91.º, n.º 1, do TFUE, a jurisprudência referida no número anterior aplica-se, por analogia, à obrigação de consultar estes dois comités. Por conseguinte, no caso em apreço, estes últimos deveriam ter sido novamente consultados a respeito da alteração substancial que consistia em introduzir uma distinção entre operações de transporte bilateral e operações de transporte terceiro para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento.

1373 Não é correto alegar, à semelhança do Parlamento, que não existe nenhum precedente de segunda consulta destes comités no âmbito do processo legislativo. Com efeito, a título de exemplo, durante o processo legislativo sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à avaliação das tecnologias de saúde e que altera a Diretiva 2011/24/UE [COM (2018) 51 final], foi acrescentada uma disposição adicional à base jurídica do ato em causa, o que obrigou o legislador da União a decidir consultar uma segunda vez o CESE.

1374 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1375 A República da Bulgária e a República de Chipre invocam, a título de violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE pelo legislador da União aquando da adoção da Diretiva 2020/1057, os mesmos argumentos que os apresentados pelo primeiro destes Estados-Membros para contestar a legalidade do artigo 2.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento 2020/1055 (processo C-545/20). Assim, pelos motivos expostos nos n.ºs 898 a 909 do presente acórdão, estes argumentos não podem ser acolhidos, uma vez que não decorre deste artigo 91.º, n.º 1, uma exigência de nova consulta do CESE e do CdR em caso de alteração da proposta sobre a qual estes comités já foram consultados.

1376 Por conseguinte, há que julgar improcedentes os terceiros fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre.

e) Quanto à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, do artigo 91.º, n.º 2, e do artigo 94.º TFUE.

1) Argumentação das partes

1377 Com os quartos fundamentos dos respetivos recursos, a República da Bulgária e a República de Chipre alegam que o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 viola o artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, o artigo 91.º, n.º 2, e o artigo 94.º TFUE. Por seu turno, a República da Polónia, com o seu segundo e terceiro fundamentos, alega que este artigo 1.º viola o artigo 91.º, n.º 2, e o artigo 94.º TFUE. Por último, a Roménia não apresenta um fundamento autónomo a este respeito, mas invoca uma violação destas duas últimas disposições do Tratado FUE no âmbito do seu segundo fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação, apresentando os argumentos expostos no n.º 1194 do presente acórdão.

1378 Em especial, a República da Bulgária e a República de Chipre imputam ao legislador da União uma violação das referidas disposições do direito primário devido aos efeitos prejudiciais decorrentes da distinção feita no artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, lido em conjugação com o seu considerando 13, no nível de vida e no emprego na Bulgária e em Chipre, bem como, de um modo geral, nos Estados-Membros situados na periferia da União, bem como na situação económica dos transportadores estabelecidos nesses Estados-Membros. Com efeito, a aplicação das regras relativas ao destacamento torna o transporte terceiro impraticável para estas empresas. Daí resulta também um impacto negativo no ambiente, bem como um aumento do congestionamento do tráfego. Ora, não foi realizada nenhuma avaliação de impacto relativamente a esta distinção e não foi realizada nenhuma consulta a este respeito com o CESE ou o CdR.

1379 A República da Polónia sustenta, que, ao adotar um critério arbitrário para a aplicação das regras relativas ao destacamento às operações de transporte, o legislador da União violou o artigo 91.º, n.º 2, TFUE, uma vez que não teve em conta o facto de esse critério ser suscetível de afetar gravemente o nível de vida e o emprego em certas regiões, a exploração dos equipamentos de transporte e a situação económica dos transportadores. Este Estado-Membro não concorda com a interpretação destas disposições proposta pelo Parlamento e pelo Conselho. Com efeito, o facto de o legislador da União dispor de uma ampla margem de apreciação não implica que a sua obrigação de ter em conta determinados efeitos se limite a tomar conhecimento destes últimos.

1380 No que respeita, em primeiro lugar, à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, não foi tido em conta, quando da adoção das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, o impacto resultante do aumento do número de percursos em vazio dos veículos que, de outro modo, participariam em operações de transporte terceiro ou de cabotagem. A justificação económica da utilização dos veículos no âmbito de operações de transporte terceiro reside, aliás, no facto de os transportadores poderem, tendo em conta a perspetiva geográfica, responder de forma flexível à evolução das necessidades em matéria de transporte, de forma a minimizar o número de percursos em vazio e evitar a espera desnecessária de ordens de transporte das mercadorias para o Estado-Membro de estabelecimento. As operações de cabotagem apresentam qualidades análogas em matéria de eficácia.

1381 A aplicação das disposições dos Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055 obriga as empresas estabelecidas na Polónia a realizarem pelo menos 1 221 120 000 km adicionais por ano. As alterações resultantes destes regulamentos bem como as restrições adicionais decorrentes das disposições impugnadas da Diretiva 2020/1057 têm repercussões significativas no nível de vida e emprego em certas regiões, bem como nos equipamentos de transporte.

1382 Por outro lado, as restrições ao exercício de operações de transporte terceiro e de cabotagem, geradas pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, podem mesmo conduzir à retirada dos transportadores do mercado, uma vez que estes não estão em condições de exercer uma atividade rentável no âmbito de um modelo de serviços de transporte que pressupõe operações de transporte menos eficientes. Estas consequências são particularmente sentidas pelos transportadores estabelecidas nos Estados-Membros situados na periferia da União, cujas atividades se baseiam principalmente nas operações de transporte terceiro e de cabotagem.

1383 A Avaliação de Impacto — Vertente Social limita-se a uma avaliação superficial relativa ao impacto destas disposições sobre o nível de emprego em certas regiões e diz respeito, em todo o caso, à aplicação de um critério temporal para efeitos da aplicação das regras relativas ao destacamento, diferente do critério que veio a ser adotado na Diretiva 2020/1057, que não implica os mesmos efeitos nos mercados dos Estados situados na periferia da União. Além disso, o facto de 90 % das empresas de transporte empregarem menos de dez pessoas foi constatado nesta avaliação de impacto sem que tal fosse tido em conta para efeitos da avaliação do impacto das referidas disposições no nível de emprego. O impacto na deterioração das infraestruturas de transporte na União foi igualmente assinalado na referida avaliação de impacto, sem que, no entanto, tenha sido realizada uma avaliação desse impacto.

1384 O aumento do tráfego rodoviário tem também consequências negativas para o nível de vida nas zonas situadas na proximidade dos principais nós de transporte. Neste contexto, é útil assinalar, em especial, o risco que as alterações introduzidas apresentam para a segurança rodoviária.

1385 Como resulta da análise efetuada pela República da Polónia, as alterações jurídicas relativas ao transporte rodoviário conduzem, em média, a um aumento de 19 %, nos Estados-Membros, do número de comportamentos de risco dos condutores, ligados à possibilidade de infração da regulamentação para se adaptarem ou contornarem as novas obrigações em matéria de destacamento, aumentando, além disso, o número de acidentes mortais envolvendo certos tipos de veículos.

1386 No que respeita, em segundo lugar, violação do artigo 94.º TFUE, a Avaliação de Impacto — Vertente Social não teve em conta a situação económica dos transportadores estabelecidos nos Estados-Membros situados na periferia da União com um menor nível de desenvolvimento económico, cuja atividade em matéria de transporte rodoviário internacional se concentra em maior medida nas operações de transporte terceiro e de cabotagem. Os custos adicionais suportados por estes transportadores, decorrentes da aplicação das regras relativas ao destacamento, colocam-nos numa posição menos vantajosa do que a das empresas concorrentes situadas mais no centro da União.

1387 A adoção das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 durante um período de graves perturbações económicas devidas à pandemia de COVID-19 demonstra também que a situação económica dos transportadores não foi tida em conta. Os efeitos económicos desta pandemia fizeram-se sentir sobretudo no setor dos transportes, muito exposto não só à diminuição da procura no comércio internacional, mas também às restrições de passagem das fronteiras internas, que foram instituídas pelos diferentes Estados-Membros. Estes efeitos já se verificavam aquando dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2020/1057.

1388 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1389 Em primeiro lugar, no que respeita à argumentação, avançada pela República da Bulgária e pela República de Chipre, relativa à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, pelo facto de o legislador da União não ter tido em conta o objetivo dos Tratados de assegurar um nível elevado de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, esta argumentação coincide com a apresentada pela República da Polónia no âmbito do seu quarto fundamento, relativo à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta. Esta argumentação será, portanto, examinada no contexto deste fundamento.

1390 Em segundo lugar, no que respeita à argumentação relativa a uma alegada violação do artigo 94.º TFUE, basta salientar que esta disposição, que impõe ao legislador da União que tenha em conta a situação económica dos transportadores quando adota uma medida «relativa aos preços e condições de transporte», não é pertinente no caso em apreço, uma vez que, como salientado no n.º 1231 do presente acórdão, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 não regula os preços ou as condições de transporte das mercadorias ou dos passageiros, mas determina os critérios de aplicação das regras relativas ao destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário.

1391 Em terceiro lugar, no que respeita à argumentação relativa à violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, importa recordar que, segundo esta disposição, aquando da adoção das medidas a que se refere o n.º 1 deste artigo, que têm por objeto a realização da execução da política comum dos transportes tendo em conta os seus aspetos específicos, devem ser «tidos em conta», pelo legislador da União, os casos em que a aplicação destas medidas seja suscetível de afetar «gravemente» o nível de vida e o emprego em certas regiões, bem como a exploração dos equipamentos de transporte.

1392 A este respeito, uma vez que a Diretiva 2020/1057 foi adotada pelo legislador da União com fundamento no artigo 91.º, n.º 1, TFUE, atendendo a que esta base jurídica não é contestada no âmbito dos presentes recursos, incumbia a esse legislador ter em conta, quando concebeu os critérios de aplicação das regras em matéria de destacamento previstas no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, desta diretiva, as exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

1393 Não obstante, como resulta, em substância, dos n.os 393 a 396 do presente acórdão, o artigo 91.º, n.º 2, TFUE não pode obstar a que o legislador da União, à luz da ampla margem de apreciação de que dispõe para definir a política comum dos transportes, adote medidas vinculativas suscetíveis de afetar o nível de vida e o emprego, bem como a exploração dos equipamentos de transporte mais em certos Estados-Membros do que noutros, desde que o legislador tenha em conta os efeitos prejudiciais graves sobre esses parâmetros no âmbito mais amplo da ponderação dos diferentes objetivos e interesses em jogo.

1394 Quanto aos presentes recursos, importa observar que a argumentação apresentada pela República da Bulgária, pela República de Chipre e pela República da Polónia se baseia na premissa de que o legislador da União não teve em conta, em violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE, os efeitos causados pela Diretiva 2020/1057, a saber, que a aplicação das regras em matéria de destacamento previstas no artigo 1.º desta diretiva tornará impraticáveis as operações de transporte terceiro e as operações de cabotagem.

1395 Todavia, o Tribunal de Justiça já declarou que a Diretiva 96/71, na sua versão aplicável antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, abrangia, em princípio, qualquer prestação transnacional de serviços que implicasse um destacamento de trabalhadores, incluindo no setor do transporte rodoviário, e, além disso, precisou que um condutor que efetua operações de cabotagem deve, em princípio, ser considerado destacado, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 (v., neste sentido, Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, n.º 33, 49, 62, 63 e 65).

1396 É certo que, como salientado no n.º 1320 do presente acórdão, a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro, tal como resulta da Diretiva 2020/1057, ainda que se inscreva na mesma lógica, não é estritamente idêntica à que resulta da Diretiva 96/71, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça.

1397 Todavia, não resulta dos elementos apresentados no Tribunal de Justiça no âmbito dos presentes recursos que os eventuais casos em que os custos mais elevados resultantes da aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro, como decorre do artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, lido em conjugação com o considerando 13 desta, sejam, mesmo considerados em conjunto, suscetíveis de afetar «gravemente» o nível de vida e o emprego em certas regiões, na aceção do artigo 91.º, n.º 2, TFUE. Com efeito, não basta qualquer incidência nestes últimos elementos para demonstrar que foi atingido o limite exigido para declarar uma violação desta última disposição.

1398 Por outro lado, no âmbito da apreciação dos efeitos resultantes da adoção das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, o legislador da União estava obrigado a conciliar os diversos interesses em causa para alcançar os objetivos legítimos que prosseguia. Assim, como já salientado no n.º 395 do presente acórdão, o simples facto de este legislador dever ter em conta o nível de vida e o emprego em certas regiões e, portanto, os interesses económicos dos transportadores não se opunha a que estes últimos fossem objeto de medidas vinculativas e que gerassem certos custos para eles.

1399 Paralelamente, admitindo que, como alegam a República da Bulgária, a República de Chipre e a República da Polónia, certos transportadores sejam obrigados a abandonar o mercado devido à aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro e às operações de cabotagem resultante do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, com um risco de perda de postos de trabalho para certos condutores, tais efeitos negativos devem ser ponderados com,

por um lado, a proteção social acrescida garantida a muitos condutores que permanecerão empregados no setor do transporte rodoviário e, por outro, a circunstância de a livre prestação de serviços no mercado se efetuar doravante com base numa concorrência mais leal entre as empresas de transporte.

1400 Importa ainda sublinhar que, como alega, em substância, o Conselho, o artigo 91.º, n.º 2, TFUE não pode ser interpretado no sentido de que impõe ao legislador da União a obrigação de proteger as quotas de mercado existentes de certos transportadores, sob pena de o impedir de adaptar o quadro jurídico às evoluções do mercado para assegurar uma concorrência leal no mesmo.

1401 Quanto aos argumentos apresentados pela República da Polónia relativos ao aumento do número de comportamentos de risco e de acidentes mortais que resultará, do seu ponto de vista, da aplicação das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, estes não são sustentados por elementos fiáveis e concordantes. Estes argumentos revestem, assim, um caráter especulativo, pelo que não permitem demonstrar uma violação das exigências decorrentes do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

1402 A República da Polónia invoca igualmente os efeitos negativos sobre a exploração dos equipamentos de transporte resultantes dos trajetos adicionais gerados pelas disposições impugnadas da Diretiva 2020/1057. Todavia, este Estado-Membro não fornece elementos suficientes para sustentar o seu argumento segundo o qual estas disposições implicarão, como pretende, um «aumento do número de quilómetros adicionais percorridos». De resto, a argumentação análoga relativa aos quilómetros adicionais decorrentes da aplicação dos Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055 foi examinada e rejeitada no âmbito dos recursos interpostos contra estes regulamentos.

1403 As outras alegações apresentadas no âmbito dos presentes fundamentos, que são, de resto, gerais e pouco fundamentadas, coincidem, em grande parte, com os argumentos apresentados no âmbito dos fundamentos relativos, respetivamente, à violação do princípio da proporcionalidade, devido à alegada falta de tomada em consideração dos efeitos das regras previstas no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057, e à violação do artigo 91.º, n.º 1, TFUE, devido à falta de nova consulta do CESE e do CdR. Por conseguinte, estas outras alegações devem ser rejeitadas pelas mesmas razões que as expostas nos n.ºs 1311 a 1368, 1375 e 1376 do presente acórdão.

1404 Consequentemente, há que julgar improcedentes o quarto fundamento da República da Bulgária e da República de Chipre, o segundo e terceiro fundamentos da República da Polónia, bem como a argumentação apresentada pela Roménia no âmbito do seu segundo fundamento.

f) Quanto à violação da livre circulação de mercadorias e da livre prestação de serviços

1) Argumentação das partes

1405 Com os quintos fundamentos dos respetivos recursos, a República da Bulgária e a República de Chipre alegam que a abordagem que consiste em distinguir entre as operações de transporte bilateral e as operações de transporte terceiro para efeitos da aplicação das regras em matéria de destacamento constitui uma restrição injustificada tanto à livre circulação de mercadorias (primeira parte) como à livre prestação de serviços de transporte (segunda parte).

1406 Por um lado, no que respeita à livre circulação de mercadorias, a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro deve ser analisada, devido aos efeitos negativos que daí decorrem, como uma medida com efeitos equivalentes a restrições quantitativas, na aceção dos artigos 34.º e 35.º TFUE. Ora, tal medida não pode ser justificada ao abrigo do artigo 36.º TFUE, uma vez que esta categoria de operações de transporte internacional não apresenta um elemento de ligação suficiente com o Estado-Membro em causa e cria constrangimentos administrativos desproporcionados que impedem o bom funcionamento do mercado interno.

1407 Num comunicado de imprensa intitulado «A Comissão solicita que a Áustria assegure que a sua legislação sobre o salário mínimo não restrinja indevidamente o mercado interno» (IP/17/1053), esta instituição especifica que a aplicação da legislação nacional a todas as operações de transporte internacional que impliquem uma carga e/ou descarga efetuada no território nacional constitui uma restrição desproporcionada à luz, nomeadamente, da livre circulação de mercadorias e que a aplicação desta medida às operações de transporte internacional que não tenham uma ligação suficiente com o Estado-Membro em causa não é justificada por ser desproporcionada.

1408 Por outro lado, no que respeita à livre prestação de serviços de transporte, a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro restringe essa liberdade, em violação do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 91.º TFUE.

1409 A este respeito, como resulta dos n.ºs 64 e 65 do Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220), por um lado, as obrigações impostas no artigo 91.º, n.º 1, alíneas a) e b), TFUE incluem a de instituir a livre prestação de serviços em matéria de transportes e, entre os imperativos que decorrem da livre prestação desses serviços, figura a eliminação de todas as discriminações contra o prestador dos referidos serviços em razão da sua nacionalidade ou da circunstância de estar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação deve ser efetuada. Por outro lado, o legislador da União não dispõe, neste ponto, do poder discricionário que pode invocar noutros domínios da política comum dos transportes.

1410 Ora, a distinção entre as operações de transporte bilateral e as operações de transporte terceiro para efeitos de aplicação das regras em matéria de destacamento reintroduz uma forma de discriminação e constitui uma regressão no estabelecimento de uma política comum dos transportes.

1411 Na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que esta questão também é regulada pelo artigo 56.º TFUE, o presente fundamento baseia-se igualmente nesta disposição.

1412 O Parlamento e o Conselho alegam que estes fundamentos e estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

i) Quanto à livre circulação de mercadorias

1413 Quanto às primeiras partes dos quintos fundamentos dos respetivos recursos, relativas à violação da livre circulação de mercadorias, a República da Bulgária e a República de Chipre não expõem de modo algum a forma como a Diretiva 2020/1057 limita esta liberdade nem de que modo os seus efeitos equivalem a uma pretensa restrição quantitativa à qual esses Estados-Membros fazem alusão.

1414 Em especial, com exceção da evocação dos artigos 34.º a 36.º TFUE e da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às circunstâncias em que essa restrição quantitativa pode ser considerada justificada ao abrigo do artigo 36.º TFUE, os referidos Estados-Membros limitam-se a remeter para argumentos invocados no âmbito dos primeiros fundamentos dos respetivos recursos.

1415 Ora, como resulta, em substância, dos n.ºs 1308 a 1368 do presente acórdão, a República da Bulgária e a República de Chipre não demonstraram que a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro excedia manifestamente o necessário para alcançar o objetivo legítimo prosseguido pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057.

1416 Por conseguinte, na falta de qualquer argumentação própria em apoio das primeiras partes dos quintos fundamentos, há que considerar que, mesmo admitindo que se possa considerar que essas disposições constituem uma restrição abrangida pelos artigos 34.º e 35.º TFUE, esta seria, em todo o caso, justificada ao abrigo do artigo 36.º TFUE pelas razões que fundamentaram a improcedência desses primeiros fundamentos.

1417 Quanto ao resto, no que se refere ao comunicado de imprensa evocado no n.º 1407 do presente acórdão, que a República da Bulgária e a República de Chipre citam sem explicar a sua pertinência, basta observar que esse documento não vinculativo não pode vincular o Tribunal de Justiça na sua interpretação ou na sua apreciação da validade da Diretiva 2020/1057.

1418 Em todo o caso, embora, nesse comunicado de imprensa, a Comissão critique a abordagem que consiste em aplicar a regulamentação nacional do Estado-Membro de acolhimento a qualquer operação de transporte internacional que implique carga e/ou descarga no território desse Estado-Membro, as disposições impugnadas do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2020/1057 isentam dessa aplicação tanto as operações de transporte bilateral como certas atividades adicionais de carga e/ou descarga ligadas a essas operações, precisamente para assegurar o caráter proporcionado de qualquer eventual restrição à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços de transporte que resulte da aplicação das regras em matéria de destacamento aos condutores de transporte rodoviário internacional.

1419 Por conseguinte, as primeiras partes dos quintos fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre devem ser julgadas improcedentes.

ii) Quanto à livre prestação de serviços

1420 No que respeita às segundas partes dos quintos fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre, relativas à violação das regras do Tratado FUE sobre a livre prestação de serviços, importa sublinhar que, como resulta dos n.os 352 a 358 do presente acórdão, a livre prestação de serviços no domínio dos transportes não é regulada pelo artigo 56.º TFUE, que diz respeito à livre prestação de serviços em geral, mas pelo artigo 58.º, n.º 1, TFUE, disposição específica nos termos da qual «[a] livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes», a saber, o título VI da parte III do Tratado FUE, que inclui os artigos 90.º a 100.º TFUE. Assim, as empresas de transporte dispõem de um direito à livre prestação de serviços exclusivamente porque esse direito lhes tenha sido concedido através de medidas de direito derivado adotadas pelo legislador da União com fundamento nas disposições do Tratado FUE relativas à política comum dos transportes, em especial, no artigo 91.º, n.º 1, TFUE.

1421 É precisamente este o objetivo da Diretiva 2020/1057, adotada pelo legislador da União com base nesta disposição, para, nomeadamente, estabelecer regras específicas no que respeita à Diretiva 96/71 e, assim, harmonizar determinadas disposições da legislação social no domínio dos transportes rodoviários.

1422 No que respeita aos ensinamentos retirados do Acórdão de 22 de maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, EU:C:1985:220, n.os 64 e 65), invocados pela República da Bulgária e pela República de Chipre, há que recordar que, como exposto no n.º 982 do presente acórdão, é certo que o Tribunal de Justiça declarou que o legislador da União não dispõe, no que respeita à instituição da livre prestação de serviços em matéria de transportes, do poder discricionário que pode invocar noutros domínios da política comum dos transportes. Todavia, esta circunstância não põe em causa o facto de que, quando o legislador da União exerce as suas competências a esse título, dispõe a este respeito, e como recordado nos n.os 242 a 247 desse acórdão, de uma ampla margem de apreciação.

1423 Em todo o caso, na parte em que a República da Bulgária e a República de Chipre criticam o legislador da União por, ao tornar aplicáveis as regras em matéria de destacamento às operações de transporte terceiro, ter violado as obrigações específicas que lhe incumbem por força do artigo 91.º TFUE, uma vez que reintroduziu uma forma de discriminação relativamente aos transportadores em razão da sua nacionalidade ou do local onde estão estabelecidos, a sua argumentação coincide com a apresentada no âmbito dos segundos fundamentos dos respetivos recursos, relativos à violação dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação. Esta argumentação deve, portanto, ser rejeitada pelas razões já referidas nos n.os 1213 a 1234 do presente acórdão.

1424 De resto, na parte em que, independentemente da argumentação rejeitada no número anterior, a República da Bulgária e a República de Chipre criticam o legislador da União por ter feito retroceder a política comum dos transportes que garante a livre prestação de serviços, a sua argumentação é desprovida de fundamento.

1425 Com efeito, como resulta, nomeadamente, dos n.os 1210, 1223, 1308 e 1361 do presente acórdão, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 visa, pelo contrário, facilitar a livre prestação de serviços de transporte, precisando as circunstâncias em que as regras em matéria de destacamento, previstas na Diretiva 96/71, se impõem ou não aos condutores que efetuam uma operação de transporte rodoviário, incluindo aos que efetuam operações de transporte terceiro, assegurando

simultaneamente um melhor equilíbrio entre os diferentes interesses em causa, tendo em conta a evolução do mercado, cumprindo assim as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 91.º TFUE (v., por analogia, Acórdão de 8 de dezembro de 2020, Hungria/Parlamento e Conselho, C-620/18, EU:C:2020:1001, n.º 48).

1426 Além disso, importa recordar que, como indicado no n.º 266 do presente acórdão, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no artigo 9.º desse Tratado, entre os quais figura a garantia de uma proteção social adequada. Com efeito, em tal situação, o legislador da União só pode desempenhar corretamente a sua missão de proteção desses interesses gerais e dos objetivos globais se lhe for permitido adaptar a legislação pertinente da União para ter em conta essas alterações ou evoluções.

1427 Daqui resulta que o simples facto de certos transportadores poderem suportar custos mais elevados devido à melhoria das condições de emprego e ao aumento da proteção social garantida a certos condutores pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 não pode ser considerado uma regressão no estabelecimento de uma política comum de transportes, constitutiva de uma violação do artigo 91.º, n.º 2, TFUE.

1428 Por conseguinte, há que julgar improcedentes as segundas partes dos quintos fundamentos da República da Bulgária e da República de Chipre e, por conseguinte, esses fundamentos na sua totalidade.

g) Quanto à violação do artigo 11.º TFUE e do artigo 37.º da Carta

1) Argumentação das partes

1429 Com o seu quarto fundamento, a República da Polónia alega que o artigo 11.º TFUE e o artigo 37.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que impõem às instituições da União a obrigação de terem em conta as exigências de proteção do ambiente tanto na determinação e na execução das outras políticas da União como no âmbito de outras ações da União. Com efeito, o objetivo de proteção do ambiente, fixado no artigo 191.º TFUE, não pode ser tido em conta nem realizado apenas pelas medidas adotadas em aplicação do artigo 192.º TFUE no âmbito de uma política distinta e autónoma. O princípio da integração permite conciliar os objetivos e as exigências de proteção do ambiente com os outros interesses e objetivos prosseguidos pela União.

1430 Uma interpretação segundo a qual o artigo 11.º TFUE diz respeito a domínios do direito da União, e não a medidas especiais, não permite realizar o objetivo desta disposição. O facto de a Diretiva 2020/1057 pertencer a um pacote mais vasto destinado a reduzir as emissões poluentes no setor do transporte rodoviário não prova que o impacto desta diretiva no ambiente, e em especial na possibilidade de atingir os objetivos ambientais fixados nos documentos do programa e nos atos adotados pela União no domínio do ambiente, tenha sido devidamente tido em conta. Além disso, também não é possível considerar que, uma vez fixados, os objetivos em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa permanecem invariáveis, quaisquer que sejam as emissões adicionais geradas no futuro na sequência do cumprimento de obrigações decorrentes de uma nova regulamentação da União.

1431 A República da Polónia partilha da interpretação adotada pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nos n.os 59 e 60 das suas conclusões no processo Áustria/Parlamento e Conselho (C-161/04, EU:C:2006:66), segundo a qual, quando os interesses ambientais manifestamente não tenham sido tomados em conta ou tenham sido completamente ignorados, o artigo 11.º TFUE poderá servir de critério para a fiscalização da legalidade da legislação da União. Quando esteja demonstrado que uma medida especial adotada pelo legislador da União tem por efeito prejudicar a realização dos objetivos fixados por este noutros atos de direito derivado adotados em matéria de ambiente, esse legislador é obrigado a ponderar os interesses em conflito e a introduzir, se necessário, alterações adequadas aos atos aplicáveis no domínio do ambiente.

1432 No caso em apreço, o legislador da União não cumpriu essa obrigação, visto que não examinou o impacto da aplicação das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 nas exigências em matéria de ambiente. Em especial, não teve em conta o facto de a aplicação destas disposições gerar trajetos adicionais, incluindo percursos em vazio de veículos pesados, em longas distâncias, dos quais resultam, como atestam os dados e os estudos mencionados no n.º 416 do presente acórdão, emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos que estão na origem de numerosos problemas de saúde.

1433 Com efeito, e enquanto, na falta dessas disposições, os veículos em causa poderiam efetuar operações de transporte terceiro e de cabotagem, a redução destes dois tipos de operações tem por efeito aumentar o número de operações de transporte bilateral, o que conduz a um aumento do número de percursos em vazio. Ora, as operações de transporte terceiro são úteis, porquanto minimizam o número desses percursos em vazio, evitam a espera de ordens de transporte de mercadorias para o Estado-Membro de estabelecimento e ajudam a responder a uma procura de transporte que evolui geograficamente.

1434 Os efeitos ambientais das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 devem ser examinados cumulativamente com os efeitos produzidos pelos Regulamentos 2020/1054 e 2020/1055, que fazem igualmente parte do «Pacote Mobilidade» e que, também eles, obrigam os veículos pesados a efetuar trajetos adicionais, muitas vezes em vazio, em longas distâncias.

1435 Esses aumentos de emissões podem ter, devido à sua amplitude, um impacto significativo na realização dos objetivos ambientais fixados nos documentos de programação e nos atos adotados pela União no domínio da proteção do ambiente, mencionados nos n.os 417 a 419 do presente acórdão, bem como no respeito das obrigações impostas por esses atos aos Estados-Membros. Ora, nenhum dos atos impugnados que compõem o «Pacote Mobilidade» aborda estes diferentes riscos de impacto. Na Avaliação de Impacto — Vertente Social, a Comissão limita-se a constatar que não identificou nenhum impacto ambiental das opções consideradas, mas esta constatação não é fundamentada nem credível.

1436 Embora alguns Estados-Membros e a Comissão tenham sublinhado a necessidade de ter em conta o impacto das medidas projetadas pelo «Pacote Mobilidade» no aumento do número de percursos em vazio e das emissões de CO_2, o legislador da União ignorou estas preocupações. A elaboração de análises suplementares antes do final de 2020, anunciada pela Comissária, A. Vălean, sobre os efeitos do regresso obrigatório dos veículos ao Estado-Membro de estabelecimento de oito em oito semanas e das restrições aplicáveis às operações de transporte combinado, não sana de modo algum este incumprimento, e confirma mesmo a procedência do presente fundamento.

1437 A República da Bulgária e a República de Chipre reiteram, por seu turno, a argumentação exposta nos n.os 1377 e 1378 do presente acórdão, relativa à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, devido aos efeitos prejudiciais para o ambiente que decorrem da distinção efetuada no artigo 1.º, n.os 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, lido em conjugação com o seu considerando 13, entre as operações de transporte terceiro e as operações de transporte bilateral.

1438 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

1439 Há que rejeitar desde já a argumentação apresentada pela República da Bulgária e pela República de Chipre, relativa à violação do artigo 90.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, TUE, pelos motivos indicados nos n.os 423, 424 e 934 do presente acórdão.

1440 Nestas condições, e pelos motivos expostos nos n.os 428 a 430 deste acórdão, importa unicamente examinar se, como alegam a República da Polónia, o legislador da União, quando adotou as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, violou as exigências ligadas à proteção do ambiente decorrentes do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1441 A este respeito, há que observar que os argumentos apresentados pela República da Polónia no âmbito do seu quarto fundamento são relativos quase exclusivamente não às disposições da Diretiva 2020/1057, mas às disposições dos outros atos que constituem o «Pacote Mobilidade», em especial às disposições do Regulamento 2020/1055. Com efeito, o essencial dos estudos e dos outros elementos em que a República da Polónia se apoia neste contexto diz respeito à obrigação, prevista no artigo 1.º, n.º 3, deste regulamento, na parte em que insere um n.º 1, alínea b), no artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009, relativa ao regresso dos veículos a um centro operacional situado no Estado-Membro de estabelecimento da empresa de transporte em causa de oito em oito semanas. Ora, esta última disposição é objeto de fundamentos distintos no âmbito dos recursos interpostos contra o Regulamento 2020/1055 nos processos C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 à C-552/20 e C-554/20. Na parte em que os argumentos apresentados pela República da Polónia não se referem às disposições da Diretiva 2020/1057, devem ser julgados inoperantes.

1442 No entanto, na parte em que a argumentação da República da Polónia, relativa à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, tem especificamente por objeto as disposições da Diretiva 2020/1057, importa recordar, por um lado, que, como salientado no n.º 436 do presente acórdão, o artigo 11.º TFUE reveste um caráter transversal que implica que o legislador da União deve integrar as exigências ligadas à proteção do ambiente nas políticas e ações da União e, nomeadamente, na política comum dos transportes em que se insere a Diretiva 2020/1057.

1443 Por outro lado, a fiscalização da legalidade que o Tribunal de Justiça é chamado a efetuar, no caso em apreço, à luz do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, diz respeito a um ato da União no âmbito do qual o legislador desta é obrigado a assegurar, como sublinhado, nomeadamente nos n.os 1210, 1223, 1308 e 1361 do presente acórdão, um equilíbrio entre os diferentes interesses e objetivos em presença.

1444 Nestas condições, importa recordar que, ainda que as disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, consideradas isoladamente, tenham efeitos negativos significativos no ambiente, para determinar se deve ser declarada uma violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, há que ter em conta outras ações que o legislador da União tomou para limitar esses efeitos do transporte rodoviário no ambiente e alcançar o objetivo global de redução das emissões poluentes.

1445 No caso em apreço, com a sua argumentação relativa à violação das regras do direito da União em matéria de proteção do ambiente, a República da Polónia baseia-se na premissa de que os critérios de aplicação das regras em matéria de destacamento definidos pelas disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 terão efeitos negativos no ambiente devido ao aumento das emissões poluentes a que a aplicação desses critérios conduzirá. Em especial, este Estado-Membro sustenta que as referidas disposições implicarão viagens adicionais, frequentemente em vazio, em longas distâncias, uma vez que os transportadores substituirão as operações de cabotagem e as operações de transporte terceiro, que alega serem mais favoráveis para o ambiente, por operações de transporte bilateral para beneficiarem da isenção integral das referidas regras aplicável a estas últimas operações.

1446 A este respeito, há que recordar, primeiro, que, como já resulta, nomeadamente, dos n.os 1318, 1321 e 1395 do presente acórdão, a obrigação de aplicar, em princípio, as regras em matéria de destacamento aos condutores que efetuam operações de transporte terceiro e operações de cabotagem já decorria do quadro regulamentar existente antes da entrada em vigor da Diretiva 2020/1057, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Por conseguinte, uma grande parte dos pretensos efeitos negativos no ambiente que a República da Polónia atribui às regras que figuram no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, admitindo-os provados, decorrem, na realidade, não desta última, mas das regras da União que eram aplicáveis antes da sua entrada em vigor.

1448 Segundo lugar e em todo o caso, recorde-se que os diferentes tipos de operações de transporte evocados pela República da Polónia não são necessariamente substituíveis. Com efeito, enquanto uma operação de transporte terceiro e uma operação de transporte bilateral podem, em princípio, como sublinha o Conselho, substituir-se entre si, uma operação de cabotagem não pode, pela sua própria natureza, ser substituída por uma operação de transporte bilateral.

1449 Por outro lado, como resulta, em substância, do n.º 358 do presente acórdão, o artigo 49.º TFUE, conforme aplicado, no setor dos transportes, pelo Regulamento n.º 1071/2009, garante a qualquer empresa o direito de se estabelecer a título permanente, sendo caso disso, através da criação de filiais, no Estado-Membro da sua escolha, com vista a organizar de forma ótima as suas atividades, respeitando simultaneamente as suas obrigações decorrentes do direito da União. Assim, os transportadores que pretendam efetuar transportes nacionais noutro Estado-Membro de forma sistemática ou muito regular podem aí criar uma filial ou qualquer outro estabelecimento estável, o que seria suscetível de evitar regressos de veículos de longas distâncias, que a República da Polónia alega terem efeitos negativos no ambiente devido ao aumento das emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos.

1450 Por conseguinte, o artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 não pode, enquanto tal, conduzir a efeitos negativos significativos no ambiente, uma vez que, sendo suscetível de incitar certos transportadores a estabelecerem-se mais perto da procura real dos serviços de transporte, o que

não era o caso antes da sua entrada em vigor, contribui para que exista uma ligação mais estreita entre o lugar de estabelecimento do prestador desses serviços e o lugar onde estes são efetivamente prestados.

1451 Terceiro, no caso de, como sugere a República da Polónia, uma empresa de transporte optar por fazer regressar ao Estado-Membro de estabelecimento um veículo em vazio para que a operação de transporte seja qualificada de bilateral, há que observar que o exercício dessa escolha não bastaria, em todo o caso, para qualificar a operação em causa de bilateral, na aceção do artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2020/1057, uma vez que, para uma operação ser assim qualificada, estas disposições exigem que as mercadorias ou os passageiros sejam transportados de ou para o Estado-Membro de estabelecimento.

1452 Por outro lado, como decorre do n.º 377 do presente acórdão, o legislador da União continua a ter o direito, ao adaptar um ato legislativo com vista a aumentar a proteção social das pessoas em causa, de alterar as condições em que é exercida a livre prestação de serviços e de garantir uma concorrência leal. Com efeito, por força do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, o grau de liberalização não é determinado diretamente pelo artigo 56.º TFUE, mas pelo próprio legislador da União no âmbito da execução da política comum dos transportes.

1453 Quanto ao resto, revestem um caráter especulativo os argumentos, avançados pela República da Polónia, relativos aos operadores que seriam obrigados a abandonar o mercado devido aos alegados custos acrescidos resultantes dos critérios de aplicação das regras em matéria de destacamento definidos no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, tal como se aplicam ao transporte terceiro e ao transporte de cabotagem. Isto é tanto mais assim à luz das considerações expostas nos n.ºs 1448 a 1450 do presente acórdão. Em todo o caso, este Estado-Membro não demonstra que essas alegadas saídas do mercado provocariam efeitos negativos significativos no ambiente.

1454 Quarto, como alega o Conselho, a argumentação da República da Polónia não revela uma diferença intrínseca, em termos de eficácia e de impacto ambiental, entre uma operação de transporte terceiro e uma operação de transporte bilateral quando essas operações se destinam a responder a pedidos de transporte de forma mais ou menos permanente numa determinada parte da União. De resto, como resulta, em substância, do n.º 1354 do presente acórdão, por força do artigo 1.º, n.º 3, terceiro a quinto parágrafos, da Diretiva 2020/1057, lido à luz do seu considerando 10, certas atividades adicionais ligadas às operações de transporte bilateral beneficiam de uma extensão da isenção das regras em matéria de destacamento prevista para estas últimas operações, e isto precisamente para ter em conta eventuais ganhos de eficiência resultantes dessa organização do transporte rodoviário.

1455 Por último, visto que a República da Polónia sustenta que a aplicação das regras em matéria de destacamento às operações de transporte combinado, conforme prevista no artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2020/1057, desencorajaria o recurso a essas operações, cujo efeito favorável no ambiente seria reconhecido, basta recordar as considerações expostas nos n.ºs 1330, 1331 e 1340 do presente acórdão, das quais resulta que, em relação ao sistema aplicável antes da entrada em vigor desta diretiva, esta disposição visa apenas precisar as circunstâncias em que os transportadores que efetuam uma operação de transporte combinado podem beneficiar de uma isenção das referidas regras para certas partes dessa operação. Assim, não está demonstrado que a referida disposição tenha por efeito desencorajar este tipo de operações.

1456 Em todo o caso, tendo em conta a natureza da Diretiva 2020/1057, que visa alcançar um equilíbrio entre os diversos objetivos que prossegue, sem, ela própria, estar abrangida pela política da União em matéria de proteção do ambiente, uma violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta, não pode ser demonstrada pelo simples facto de, ao adotar esse ato, o legislador da União não ter favorecido todas as atividades de transporte que poderiam ser consideradas favoráveis ao ambiente, em detrimento de uma proteção social acrescida para os condutores.

1457 Tendo em conta o que precede, na falta de efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes das disposições impugnadas do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 relativas às operações de transporte terceiro, de transporte combinado ou de transporte de cabotagem, há que julgar improcedentes os argumentos invocados pela República da Polónia, relativos à violação do artigo 11.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 37.º da Carta.

1458 Nestas condições, não há que examinar os argumentos apresentados por esse Estado-Membro relativos a outros atos da União, cujos objetivos em matéria de ambiente ficam alegadamente comprometidos pela adoção do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, nem as diferentes medidas adotadas pelo legislador da União no setor do transporte rodoviário, invocadas pelo Parlamento e pelo Conselho, para apreciar em que medida esse legislador teve em conta o objetivo global de redução das emissões poluentes nesse setor.

1459 Consequentemente, o quarto fundamento da República da Polónia deve ser julgado improcedente.

1460 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que negar provimento na totalidade aos recursos interpostos pela República da Lituânia (processo C-541/20), pela República da Bulgária (processo C-544/20), pela Roménia (processo C-548/20) e pela República de Chipre (processo C-550/20). Do mesmo modo, há que negar provimento aos recursos interpostos pela Hungria (processo C-551/20) e pela República da Polónia (processo C-555/20), na parte em que se destinam a obter a anulação do artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 ou de algumas destas disposições.

4. Quanto ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057

1461 Em apoio do seu recurso destinado à anulação do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057, visto que esta disposição fixa em 2 de fevereiro de 2022 a data-limite de transposição desta diretiva, a República da Polónia (processo C-555/20) invoca três fundamentos, que podem ser examinados conjuntamente, relativos à violação, o primeiro, do princípio da segurança jurídica, o segundo, do princípio da proporcionalidade e, o terceiro, do artigo 94.º TFUE.

a) Argumentação das partes

1462 No que respeita, em primeiro lugar, à alegada violação do princípio da segurança jurídica, a República da Polónia recorda que este princípio exige que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e nas relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União. O referido princípio impõe-se com especial rigor quando a regulamentação em causa é suscetível de comportar encargos financeiros, à semelhança da Diretiva 2020/1057.

1463 Ora, as disposições impugnadas do artigo 1.º desta diretiva não especificam as obrigações dos transportadores. Além disso, apresentam problemas de interpretação, bem como dificuldades de ordem prática relativas à determinação do direito aplicável às condições de trabalho e de emprego dos condutores que efetuam operações de transporte rodoviário. Os atos nacionais de transposição, bem como os documentos de interpretação e os guias da Comissão, devem ser clarificados, no pressuposto de que sejam adotados.

1464 Por outro lado, a aplicação destas disposições implica longos trabalhos legislativos a nível nacional. Por conseguinte, uma parte significativa do prazo de 18 meses destinado à transposição da Diretiva 2020/1057 será consagrada à redação e à adoção da regulamentação nacional. Isto reduz sensivelmente o tempo de que os transportadores poderão dispor para tomarem conhecimento do objeto e do alcance das obrigações que lhes incumbem. Além disso, a regulamentação nacional define também as condições de emprego e de trabalho e os transportadores são obrigados a tomar conhecimento das regras pertinentes previstas por mais de um Estado-Membro. Por último, a inexistência de obrigação de fixar um período de transposição específico não pode ser equiparada a um poder discricionário completo do legislador da União a este respeito.

1465 No que respeita, em segundo lugar, à alegada violação do princípio da proporcionalidade, a República da Polónia sustenta que a fixação pelo legislador da União de um prazo de transposição reduzido de 18 meses não responde às exigências decorrentes desse princípio.

1466 O legislador da União não apresentou fundamentos objetivos que justifiquem a fixação desse prazo, quando o prazo adotado para os atos desta natureza é, no mínimo, de dois anos. Tendo em conta a especificidade do setor do transporte rodoviário, que se caracteriza por uma forte mobilidade e, por conseguinte, a necessidade de aplicar as regras de muitos Estados-Membros durante um curto período de referência, o legislador deveria igualmente ter tido em conta o facto de que os transportadores se deverão preparar para aplicar igualmente os requisitos decorrentes dos outros atos que compõem o «Pacote Mobilidade».

1467 O legislador da União também não teve em conta a posição dominante ocupada no mercado do transporte rodoviário pelas PME, para as quais a adaptação às novas regulamentações implica dificuldades e custos específicos. Além disso, as dificuldades adicionais foram causadas pela pandemia COVID-19. Por último, são aplicáveis sanções, por vezes severas, aos transportadores que não se consigam adaptar às novas regras nos prazos previstos.

1468 Quanto à questão de saber em que medida a situação jurídica e factual anterior dos transportadores foi alterada pela Diretiva 2020/1057, a problemática da aplicação da Diretiva 96/71 ao transporte rodoviário constituiu, durante muito tempo, uma questão controvertida. Por conseguinte, existe, como resulta do considerando 4 da Diretiva 2020/1057, uma série de divergências entre os Estados-Membros no que respeita a interpretação, aplicação e execução das disposições da Diretiva 96/71. O Acórdão de 1 de dezembro de 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), apenas respondeu a algumas perguntas sobre a forma como o transporte internacional é efetuado.

1469 No que respeita, em terceiro lugar, à alegada violação do artigo 94.º TFUE, a República da Polónia sustenta que o prazo de transposição previsto no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 não tem em conta a situação económica dos transportadores. Neste contexto, este Estado-Membro refere-se igualmente ao facto de o setor ser dominado pelas PME, de as alterações em causa

implicarem custos consideráveis e de estas terem sido introduzidas durante um período de crise económica e de perturbação do funcionamento da atividade de transporte devido à pandemia de COVID-19.

1470 O Parlamento e o Conselho consideram que estes argumentos são improcedentes.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

1471 Com vista à análise dos presentes fundamentos, há que recordar que o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 prevê, no seu primeiro parágrafo, que os Estados-Membros são obrigados a adotar e a publicar as disposições nacionais necessárias para dar cumprimento a esta diretiva «até 2 de fevereiro de 2022» e acrescenta, no seu segundo parágrafo, que esses mesmos Estados-Membros são obrigados a aplicar essas medidas a partir da mesma data.

1472 Em primeiro lugar, quanto à alegada violação do princípio da segurança jurídica, há que observar que a República da Polónia não critica o legislador da União por ter adotado um prazo de transposição impreciso, mas por ter fixado um prazo de transposição demasiado curto, tendo em conta a incerteza que rodeia a interpretação das regras previstas no artigo 1.º da Diretiva 2020/1057 e os problemas práticos relativos à sua aplicação.

1473 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE uma diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Por conseguinte, como sublinha o Parlamento, o resultado a alcançar já está exposto no próprio ato jurídico da União. Daqui resulta que, no caso em apreço, os transportadores tiveram a possibilidade de tomar conhecimento, pelo menos a partir de 31 de julho de 2020, data da publicação da Diretiva 2020/1057 no *Jornal Oficial da União Europeia*, das suas futuras obrigações decorrentes desta diretiva.

1474 Por outro lado, a medida em que as disposições previstas no artigo 1.º, n.ºs 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 criam novas obrigações que incumbem às empresas de transporte é, em todo o caso, necessariamente limitada pelo facto de, como resulta dos n.ºs 1178 a 1182 do presente acórdão, o regime que rege a aplicação das regras em matéria de destacamento aos condutores decorrente dos critérios fixados nessas disposições ser, em certa medida, semelhante ao que existia antes da entrada em vigor desta diretiva.

1475 Uma vez que que a República da Polónia alega problemas de interpretação e dificuldades de ordem prática suscitadas pela determinação do direito aplicável às condições de trabalho e emprego dos condutores, há que salientar, por um lado, que, contrariamente ao que sugere este Estado-Membro, o direito nacional aplicável num determinado caso não depende dos atos nacionais de transposição, mas das próprias disposições do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, que enumeram tipos de operações de transporte claramente definidos e precisam a que tipos de operações de transporte as regras em matéria de destacamento e, portanto, as regras nacionais do Estado-Membro de acolhimento em matéria de condições de trabalho e de emprego devem ser consideradas aplicáveis.

1476 Por outro lado, como decorre dos considerandos 4, 8 e 9 da Diretiva 2020/1057 e como exposto, em substância, no n.º 1224 do presente acórdão, foi precisamente devido, em especial, a uma série de divergências que foram identificadas entre os Estados-Membros na interpretação, aplicação e execução das disposições do direito da União aplicáveis antes da entrada em vigor

desta diretiva que o legislador da União pretendeu adotar uma legislação específica ao setor rodoviário que prevê critérios que permitem determinar em que situações os condutores devem estar sujeitos às regras relativas ao destacamento de longa duração previstas na Diretiva 96/71.

1477 Na medida em que a República da Polónia sustenta que uma parte significativa do prazo de 18 meses deve ser consagrada à adoção da regulamentação nacional necessária para transpor a Diretiva 2020/1057, este Estado-Membro baseia-se na premissa errada de que as obrigações dos transportadores em matéria de determinação do direito aplicável às condições de trabalho e emprego dos condutores decorrem dos atos de transposição adotados pelos Estados-Membros, quando, como exposto no n.º 1473 do presente acórdão, essas obrigações resultam do artigo 1.º desta diretiva. Daqui se conclui que o facto de, eventualmente, o legislador nacional na Polónia se ter visto na obrigação de consagrar uma parte mais ou menos significativa do referido prazo para proceder à adoção dos atos de transposição necessários a este respeito não demonstra uma violação pelo legislador da União das suas obrigações decorrentes do princípio da segurança jurídica.

1478 A República da Polónia alega igualmente que os transportadores necessitarão de tempo para tomar conhecimento das regras pertinentes de vários Estados-Membros, nomeadamente porque o direito da União impõe não só o pagamento de uma remuneração salarial mínima mas, além disso, por força da Diretiva 2020/1057, a aplicação das condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento. A este respeito, há que observar, por um lado, que, como sublinha o Conselho, a data-limite de transposição de 2 de fevereiro de 2022 foi prevista, como resulta expressamente do artigo 9.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2020/1057, conjugado com o seu considerando 43, como uma data fixa a partir da qual as disposições nacionais devem ser aplicadas para evitar a criação de novos entraves através de uma aplicação diferenciada pelos Estados-Membros até ao termo do prazo de transposição previsto. Assim, independentemente da parte do prazo de transposição de 18 meses consagrada por um Estado-Membro à transposição da Diretiva 2020/1057, este não podia, de qualquer modo, impor as novas obrigações decorrentes desta diretiva às empresas de transporte antes de 2 de fevereiro de 2022.

1479 Por outro lado, como sublinha a própria República da Polónia, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957 previu que esta última diretiva se aplicaria ao setor do transporte rodoviário a partir da data de aplicação de um ato legislativo que altere a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e que estabeleça regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário. Por conseguinte, embora seja verdade que os requisitos previstos pela Diretiva 96/71, conforme alterada pela Diretiva 2018/957, se tornaram aplicáveis a partir da data em que a Diretiva 2020/1057 devia ser transposta, não é menos verdade que as empresas de transporte estavam informadas desde a adoção da Diretiva 2018/957, a saber, em 28 de junho de 2018, que o legislador da União previa uma *lex specialis* no setor do transporte rodoviário e que as alterações introduzidas pela Diretiva 2020/1057 na Diretiva 96/71 entrariam em vigor quando essa *lex specialis* fosse aplicável.

1480 Por conseguinte, a República da Polónia não demonstra, com as dificuldades que alega relativas à interpretação e à aplicação do artigo 1.º da Diretiva 2020/1057, que, ao fixar o prazo de transposição desta diretiva em 18 meses, o legislador da União violou o princípio da segurança jurídica.

1481 Em segundo lugar, quanto à pretensa violação do princípio da proporcionalidade, importa observar que, no ponto 42 do Acordo Interinstitucional, o Parlamento, o Conselho e a Comissão sublinharam a necessidade, no que respeita ao processo legislativo ordinário, de prever um prazo de transposição das diretivas o mais curto possível e que, regra geral, não seja superior a dois anos. Esta abordagem faz parte do objetivo mais geral de assegurar uma aplicação rápida e correta da legislação da União nos Estados-Membros.

1482 Por outro lado, o legislador da União dispõe de uma margem de apreciação para fixar o prazo de transposição de uma diretiva e, contrariamente ao que sugere a República da Polónia, não é de modo algum obrigado a precisar as razões que justificaram a fixação desse prazo sempre que este último seja inferior a dois anos.

1483 Também não pode ser acolhido o argumento de caráter totalmente geral segundo o qual a tomada em consideração das obrigações decorrentes dos outros atos que constituem o «Pacote Mobilidade» deveria ter conduzido à fixação de um prazo de transposição mais longo no que respeita às disposições da Diretiva 2020/1057. Com efeito, o simples facto de serem aplicáveis diferentes prazos de execução às obrigações pertinentes de cada ato desse «Pacote Mobilidade» demonstra precisamente que o legislador da União tomou em consideração a natureza das obrigações, bem como as circunstâncias específicas de cada um desses atos com vista a determinar um prazo de transposição ou de aplicação adequado.

1484 Além disso, com a sua argumentação igualmente geral relativa à pandemia de COVID-19, a República da Polónia não demonstra de que modo os custos, as restrições à prestação de serviços ou as alterações introduzidas nas regulamentações dos Estados-Membros geradas por esta pandemia eram suscetíveis de ter qualquer impacto na fixação do prazo de transposição da Diretiva 2020/1057. Em todo o caso, não incumbia ao legislador da União remediar os efeitos dessa pandemia no âmbito da Diretiva 2020/1057, que tem por objetivo, nomeadamente, melhorar as condições de trabalho dos condutores, tanto mais que, como resulta do n.º 286 do presente acórdão, outros atos legislativos específicos da União tinham esse objeto.

1485 Além disso, a República da Polónia não pode pretender demonstrar o caráter desproporcionado do prazo de transposição da Diretiva 2020/1057 especulando sobre a frequência dos comportamentos que violam as obrigações dela decorrentes em matéria de destacamento de trabalhadores no setor do transporte rodoviário, uma vez que a eventual severidade das sanções aplicadas pelos Estados-Membros em caso de inobservância das condições de emprego e de trabalho ou das respetivas exigências formais não é, aliás, de modo algum suscetível de pôr em causa a própria duração desse prazo.

1486 Por conseguinte, e tendo em conta as considerações expostas nos n.os 1473 a 1476, 1478 e 1479 do presente acórdão, das quais resulta, nomeadamente, que o legislador da União teve em conta as especificidades do setor do transporte rodoviário, incluindo a presença de PME no mercado, a que se refere o considerando 20 da Diretiva 2020/1057, não se pode considerar que, ao fixar um prazo de transposição de 18 meses no artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva, esse legislador foi manifestamente além do necessário para alcançar, no âmbito da transposição da referida diretiva, o objetivo de assegurar uma aplicação rápida e correta da legislação da União nos Estados-Membros.

1487 Em terceiro lugar, quanto à alegada violação do artigo 94.º TFUE, basta recordar que, como resulta do n.º 1390 do presente acórdão, o artigo 1.º, n.os 3 a 7, da Diretiva 2020/1057 não regula os «preços e condições de transporte», na aceção deste artigo 94.º, limitando-se a fixar critérios de aplicação

das regras relativas ao destacamento dos condutores do setor do transporte rodoviário. Por conseguinte, uma vez que o referido artigo 94.º não é aplicável a estes números do artigo 1.º desta diretiva, a argumentação relativa à sua violação devido à duração do prazo previsto para a sua transposição deve ser rejeitada.

1488 Uma vez que não foi acolhido nenhum dos fundamentos invocados pela República da Polónia em apoio do seu recurso de anulação do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2020/1057 (processo C-555/20), há que julgar improcedentes estes pedidos e, consequentemente, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

5. Conclusão sobre a Diretiva 2020/1057

1489 Resulta de todas as considerações precedentes que há que negar provimento, por um lado, aos recursos da República da Lituânia (processo C-541/20) e da Hungria (processo C-551/20), na parte em que têm por objeto a Diretiva 2020/1057, e, por outro, aos recursos da República da Bulgária (processo C-544/20), da Roménia (processo C-548/20), da República de Chipre (processo C-550/20) e da República da Polónia (processo C-555/20).

D. Conclusão geral sobre os recursos

1490 Tendo em conta tudo o que precede, há que:

– anular o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055, na parte em que adita um n.º 1, alínea b) ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;

– negar provimento aos recursos quanto ao restante.

V. Quanto às despesas

1491 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

1492 O artigo 138.º, n.º 3, deste regulamento prevê que, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

1493 Tendo o Parlamento e o Conselho pedido a condenação da República da Lituânia (processo C-541/20), da República da Bulgária (processos C-543/20 e C-544/20), da Roménia (processos C-546/20 e C-548/20), da República de Chipre (processo C-550/20) e da República da Polónia (processos C-553/20 e C-555/20) nas despesas, e tendo estes Estados-Membros sido vencidos, há que condená-los nas despesas, incluindo, no que diz respeito à República da Lituânia, nas relativas ao processo de medidas provisórias (processo C-541/20 R).

1494 Tendo a República de Chipre pedido a condenação do Parlamento e do Conselho nas despesas (processo C-549/20) e tendo estas instituições sido vencidas, há que condená-las nas despesas relativas a este processo.

1495 Tendo a República da Lituânia, a República da Bulgária, a Roménia, a Hungria, a República de Malta e a República da Polónia sido vencidas parcialmente (processos C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 e C-554/20), cada um destes Estados-Membros suportará as suas próprias despesas relativas a estes processos, incluindo, no que diz respeito à República da Bulgária, as despesas relativas ao processo de medidas provisórias (processo C-545/20 R).

1496 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, deste regulamento, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas enquanto intervenientes.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **No processo C-541/20, Lituânia/Parlamento e Conselho:**

   – **é negado provimento ao recurso;**

   – **a República da Lituânia é condenada nas despesas, incluindo nas relativas ao processo de medidas provisórias (processo C-541/20 R);**

   – **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

2) **No processo C-542/20, Lituânia/Parlamento e Conselho:**

   – **o artigo 1.º, ponto 3, do Regulamento (UE) 2020/1055 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1071/2009 (CE) n.º 1072/2009 e (UE) n.º 1024/2012, com vista à sua adaptação à evolução no setor dos transportes rodoviários, é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º, do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário e que revoga a Diretiva 96/26/CE do Conselho;**

   – **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

   – **cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**

   – **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

3) **No processo C-543/20, Bulgária/Parlamento e Conselho:**

   – **é negado provimento ao recurso;**

– **a República da Bulgária é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

4) **No processo C-544/20, Bulgária/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a República da Bulgária é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

5) **No processo C-545/20, Bulgária/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

– **cada parte suportará as suas próprias despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias (processo C-545/20 R);**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

6) **No processo C-546/20, Roménia/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a Roménia é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

7) **No processo C-547/20, Roménia/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

– **cada uma das partes suportará as suas próprias despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

8) **No processo C-548/20, Roménia/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a Roménia é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

9) **No processo C-549/20, Chipre/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **o Parlamento e o Conselho são condenados nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

10) **No processo C-550/20, Chipre/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a República do Chipre é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

11) **No processo C-551/20, Hungria/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

– **cada uma das partes suportará as suas próprias despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

12) **No processo C-552/20, Malta/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

– **cada uma das partes suportará as suas próprias despesas;**

– **o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

13) **No processo C-553/20, Polónia/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a República da Polónia é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

14) **No processo C-554/20, Polónia/Parlamento e Conselho:**

– **o artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento 2020/1055 é anulado, na parte em que adita um n.º 1, alínea b), ao artigo 5.º do Regulamento n.º 1071/2009;**

– **é negado provimento ao recurso quanto ao restante;**

– **cada uma das partes suportará as suas próprias despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

15) **No processo C-555/20, Polónia/Parlamento e Conselho:**

– **é negado provimento ao recurso;**

– **a República da Polónia é condenada nas despesas;**

– **o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Francesa, a República Italiana, a República da Letónia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a Roménia e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas