Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 oktober 2024*

[Text rättad genom beslut av den 19 december 2024 och av den 12 mars 2025]

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser . . . 14

A. Internationell rätt . . . 14

B. Unionsrätt . . . 15

1. Lagstiftningen om arbetstidens längd . . . 15

a) Förordning (EG) nr 561/2006 . . . 15

b) Förordning (EU) nr 165/2014 . . . 17

c) Förordning 2020/1054 . . . 19

2. Lagstiftningen om etableringskrav, cabotagetransporter och kombinerade transporter. 26

a) Direktiv 92/106/EEG . . . 26

b) Förordning nr 1071/2009 . . . 27

c) Förordning (EG) nr 1072/2009 . . . 28

d) Förordning 2020/1055 . . . 31

3. Lagstiftningen om utstationering av arbetstagare . . . 35

a) Direktiv 96/71/EG . . . 35

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

c) Direktiv 2018/957 . . . 37

* Rättegångsspråk: bulgariska., grekiska, engelska, litauiska, ungerska, polska och rumänska.

d) Direktiv 2020/1057 . . . 37

4. Interinstitutionella avtalet . . . 42

II. Bakgrund till tvisten . . . 43

III. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen . . . 44

A. Mål C-541/20 . . . 44

B. Mål C-542/20 . . . 45

C. Mål C-543/20 . . . 45

D. Mål C-544/20 . . . 46

E. Mål C-545/20 . . . 46

F. Mål C-546/20 . . . 47

G. Mål C-547/20 . . . 47

H. Mål C-548/20 . . . 48

I. Mål C-549/20 . . . 48

J. Mål C-550/20 . . . 49

K. Mål C-551/20 . . . 49

L. Mål C-552/20 . . . 50

M. Mål C-553/20 . . . 51

N. Mål C-554/20 . . . 51

O. Mål C-555/20 . . . 52

P. Förening av mål C-541/20–C-555/20 . . . 52

IV. Respektive talan . . . 52

A. Förordning 2020/1054 . . . 52

1. Bedömning av grunderna . . . 53

2. Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 . . . 54

a) Upptagande till sakprövning . . . 55

1) Parternas argument . . . 55

2) Domstolens bedömning . . . 56

b) Prövning i sak 57

1) Huruvida rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts 57

i) Parternas argument 57

ii) Domstolens bedömning 59

2) Huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts 66

i) Parternas argument 66

ii) Domstolens bedömning 68

– Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 76

– Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig 117

3) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering 81

i) Parternas argument 143

ii) Domstolens bedömning 147

4) Åsidosättande av de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget . . 90

i) Parternas argument 152

ii) Domstolens bedömning 153

5) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF 100

i) Parternas argument 154

ii) Domstolens bedömning 159

6) Åsidosättande av unionsbestämmelserna på miljöskyddsområdet 98

i) Parternas argument 225

ii) Domstolens bedömning 227

3. Artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 112

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen 104

1) Parternas argument 244

2) Domstolens bedömning 245

i) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 118

ii) Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig 120

– Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet 122

– Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är nödvändig 124

– Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig 128

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering 119

1) Parternas argument 245

2) Domstolens bedömning 247

c) Åsidosättande av EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster 123

1) Parternas argument 250

2) Domstolens bedömning 251

d) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF 134

1) Parternas argument 253

2) Domstolens bedömning 254

4. Artikel 2.2 i förordning 2020/1054 136

a) Inledande anmärkningar 126

b) Huruvida det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning och huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts 126

1) Parternas argument 126

2) Domstolens bedömning 127

c) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om berättigade förväntningar 129

1) Parternas argument 129

2) Domstolens bedömning 130

d) Åsidosättande av artikel 151 andra stycket FEUF 144

1) Parternas argument 133

2) Domstolens bedömning 133

5. Artikel 3 i förordning 2020/1054 146

a) Parternas argument . . . 258

b) Domstolens bedömning . . . 259

6. Slutsats om förordning 2020/1054 . . . 150

B. Förordning 2020/1055 . . . 150

1. Översikt över grunderna . . . 139

2. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 . . . 154

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . 143

1) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 . . . 156

i) Parternas argument . . . 143

ii) Domstolens bedömning . . . 147

2) Huruvida artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, är proportionerlig . . . 162

b) Övriga grunder som avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 . . . 164

3. Artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 . . . 164

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . 152

1) Huruvida unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 . . . 166

i) Parternas argument . . . 152

ii) Domstolens bedömning . . . 153

2) Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är proportionerlig . . . 168

i) Parternas argument . . . 154

ii) Domstolens bedömning . . . 159

– Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet . . . 176

– Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är nödvändig . . . 178

– Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är proportionerlig . . . 180

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering 168

1) Parternas argument 168

2) Domstolens bedömning 170

c) Åsidosättande av artikel 91.1 FEUF 173

1) Parternas argument 173

2) Domstolens bedömning 174

d) Åsidosättande artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF 190

1) Parternas argument 175

2) Domstolens bedömning 179

e) Åsidosättande av de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget 196

1) Parternas argument 182

2) Domstolens bedömning 184

f) Åsidosättande av de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna och av unionens åtaganden på miljöskyddsområdet 187

1) Parternas argument 187

2) Domstolens bedömning 190

4. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 210

a) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen 195

1) Parternas argument 195

2) Domstolens bedömning 196

b) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen 197

1) Parternas argument 197

2) Domstolens bedömning 198

c) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan 199

1) Parternas argument 199

2) Domstolens bedömning 200

5. Artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 . . . 200

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . 200

1) Parternas argument . . . 200

2) Domstolens bedömning . . . 201

b) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF . . . 204

1) Parternas argument . . . 204

2) Domstolens bedömning . . . 205

c) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan . . . 206

1) Parternas argument . . . 206

2) Domstolens bedömning . . . 207

6. Slutsatser beträffande förordning 2020/1055 . . . 207

C. Direktiv 2020/1057 . . . 207

1. Översikt över grunderna . . . 208

2. Unionsbestämmelser tillämpliga på utstationering av förare inom vägtransportsektorn 209

3. Artikel 1 i direktiv 2020/1057 . . . 211

a) Åsidosättande av artikel 1.3 a i direktiv 96/71 . . . 212

1) Parternas argument . . . 212

2) Domstolens bedömning . . . 213

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering . . . 215

1) Parternas argument . . . 215

2) Domstolens bedömning . . . 217

i) Inledande anmärkningar . . . 217

ii) Förekomst av påstått diskriminerande behandling . . . 218

– Påstådd diskriminering av externa transporter i förhållande till bilaterala transporter . . . 219

– Påstådd diskriminering av kombinerade transporter i förhållande till bilaterala transporter . . . 222

c) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . 224

1) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 . . . 225

i) Parternas argument . . . 225

ii) Domstolens bedömning . . . 227

2) Huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är proportionerliga . . . 231

i) Parternas argument . . . 231

ii) Domstolens bedömning . . . 235

– Huruvida bestämmelserna i artikel 1 punkterna 3–7 i direktiv 2020/1057 är ägnade att uppnå det eftersträvade målet . . . 235

– Huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är nödvändiga . . . 240

– Huruvida bestämmelserna artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är proportionerliga . . . 241

d) Åsidosättande av artikel 91.1 FEUF . . . 244

1) Parternas argument . . . 244

2) Domstolens bedömning . . . 245

e) Åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF . . . 245

1) Parternas argument . . . 245

2) Domstolens bedömning . . . 247

f) Åsidosättande av den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster . . . 250

1) Parternas argument . . . 250

2) Domstolens bedömning . . . 251

i) Fri rörlighet för varor . . . 251

ii) Frihet att tillhandahålla tjänster . . . 251

g) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan . . . 253

1) Parternas argument . . . 253

2) Domstolens bedömning . . . 254

4. Artikel 9.1 i direktiv 2020/1057 258

a) Parternas argument 258

b) Domstolens bedömning 259

5. Slutsats om direktiv 2020/1057 262

D. Allmän slutsats om respektive talan 262

V. Rättegångskostnader 262

”Talan om ogiltigförklaring – Mobilitetspaket 1 – Förordning (EU) 2020/1054 – Maximal daglig körtid och körtid per vecka – Minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila – Organiserande av förarnas arbete så att de var tredje, eller i förekommande fall, var fjärde vecka kan återvända till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila – Förbud mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten – Tidsfrist för att installera andra generationens smarta färdskrivare (V2-färdskrivare) – Ikraftträdandedatum – Förordning (EU) 2020/1055 – Villkor rörande etableringskravet – Skyldighet för fordonen att återvända till arbetsstället i etableringsmedlemsstaten – Skyldighet beträffande antalet fordon och förare som normalt är stationerade på arbetsstället i etableringsmedlemsstaten – Cabotage – Karensperiod på fyra dagar för cabotage – Undantag för cabotage vid kombinerade transporter – Direktiv (EU) 2020/1057 – Särskilda regler för utstationering av förare inom vägtransportsektorn – Frist för införlivande – Den inre marknaden – Det särskilda regelverk som reglerar friheten att tillhandahålla transporttjänster – Den gemensamma transportpolitiken – Artiklarna 91 och 94 FEUF – Grundläggande friheter – Proportionalitetsprincipen – Konsekvensbedömning – Likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering – Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar – Miljöskydd – Artikel 11 FEUF – Hörande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén”

I de förenade målen C-541/20–C-555/20,

[I rättad lydelse enligt beslut av den 19 december 2024] angående talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 23 oktober 2020 (målen C-541/20–C-550/20 och C-552/20) respektive den 26 oktober 2020 (målen C-551/20 och C-553/20–C-555/20),

Republiken Litauen, företrädd av K. Dieninis, R. Dzikovič och V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė och G. Taluntyté (C-541/20 och C-542/20),

Republiken Bulgarien, inledningsvis företrädd av M. Georgieva, T. Mitova och L. Zaharieva, därefter av T. Mitova och L. Zaharieva, samtliga i egenskap av ombud (C-543/20–C-545/20),

Rumänien, företrätt av R. Antonie, L.–E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.–I. Haţieganu, L. Lițu och A. Rotăreanu, samtliga i egenskap av ombud (C-546/20–C-548/20),

Republiken Cypern, företrädd av I. Neophytou, i egenskap av ombud (C-549/20 och C-550/20),

Ungern, företrätt av M.Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud (C-551/20),

Republiken Malta, företrädd av A. Buhagiar, i egenskap av ombud, biträdd av D. Sarmiento Ramírez-Escudero och J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk och D. Lutostańska, samtliga i egenskap av ombud (C-553/20–C-555/20),

sökande,

med stöd av

Konungariket Belgien, inledningsvis företrätt av S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet och B. Van Hyfte, därefter av S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet och B. Van Hyfte, samtliga i egenskap av ombud (C-552/20),

Republiken Estland, inledningsvis företrädd av N. Grünberg och M. Kriisa, därefter av M. Kriisa, båda i egenskap av ombud (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20–C-552/20, C-554/20 och C-555/20),

Republiken Lettland, inledningsvis företrädd av K. Pommere, I. Romanovska och V. Soņeca, därefter av J. Davidoviča, K. Pommere och I. Romanovska, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Litauen, företrädd av K. Dieninis, R. Dzikovič och V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė och G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 och C-554/20),

Rumänien, företrätt av R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.–I. Haţieganu, L. Liţu och A. Rotăreanu, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-545/20 och C-549/20–C-555/20),

intervenienter,

mot

Europaparlamentet, inledningsvis företrätt av I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu–Dima, A. Tamás och S. Toliušis, därefter av I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu–Dima, W.D. Kuzmienko, B.D. Simon, S. Toliušis och R. van de Westelaken, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrätt av J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff och L. Teilgård, därefter av V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff och L. Teilgård, därefter av V. Pasternak Jørgensen och M. Søndahl Wolff, och slutligen av C. Maertens och M. Søndahl Wolff, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av J. Möller och D. Klebs, därefter av J. Möller, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Grekland (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 och C-551/20),

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av A.-L. Desjonquères, A. Ferrand och N. Vincent, därefter av A.-L. Desjonquères och N. Vincent, därefter av R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères och B. Herbaut, och slutligen av R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Storhertigdömet Luxemburg, inledningsvis företrätt av A. Germeaux och T. Uri, därefter av A. Germeaux, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Konungariket Nederländerna, företrätt av M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Österrike, företrädd av A. Posch och J. Schmoll, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Konungariket Sverige, inledningsvis företrätt av H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, därefter av H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

intervenienter,

och

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav och L. Vétillard, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrätt av J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff och L. Teilgård, därefter av V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff och L. Teilgård, därefter av V. Pasternak Jørgensen och M. Søndahl Wolff, och slutligen av C. Maertens och M. Søndahl Wolff, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av J. Möller och D. Klebs, därefter av J. Möller, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Grekland (C-542/20, C-543/20, C-545/20–C-547/20 och C-551/20),

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av A.-L. Desjonquères, A. Ferrand och N. Vincent, därefter av A.-L. Desjonquères och N. Vincent, därefter av R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.–L. Desjonquères och B. Herbaut, och slutligen av R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, därefter av S. Fiorentino, i egenskap av ombud, företrädd av A. Lipari och G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20–C-555/20),

Storhertigdömet Luxemburg, inledningsvis företrätt av A. Germeaux och T. Uri, därefter av A. Germeaux, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Konungariket Nederländerna, företrätt av K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Republiken Österrike, företrädd av A. Posch och J. Schmoll, i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

Konungariket Sverige, inledningsvis företrätt av H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, därefter av H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, samtliga i egenskap av ombud (C-541/20–C-555/20),

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena E. Regan (referent), T. von Danwitz, F. Biltgen och Z. Csehi, samt domarna S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, L. Arastey Sahún och M. Gavalec,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggarna R. Şereş och R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 och 25 april 2023,

och efter att den 14 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Litauen (C-541/20 och C-542/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– i första hand artikel 1.6 d och artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila, och förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (EUT L 249, 2020, s. 1), och i andra hand förordning 2020/1054 i dess helhet (C-541/20),

– artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 av den 15 juli 2020 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn (EUT L 249, 2020, s. 17), i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG (EUT L 300, 2009, s. 51), samt artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 (C-542/20), och

– i första hand artikel 1.3 och 1.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012 (EUT L 249, 2020, s. 49), och i andra hand direktiv 2020/1057 i dess helhet (C-541/20).

2 Republiken Bulgarien (C-543/20–C-545/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– i första hand artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054, och i andra hand denna förordning i dess helhet (C-543/20),

– direktiv 2020/1057 (C-544/20), och

– i första hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och i andra hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055 i dess helhet, samt artikel 2.4 a i denna förordning, och alternativt artikel 2.4 i denna förordning, och alternativt denna förordning i dess helhet (C-545/20).

3 Rumänien (C-546/20–C-548/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– i första hand artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054, och i andra hand denna förordning i dess helhet (C-546/20),

– artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, samt artikel 2.4 a–c i förordning 2020/1055, och alternativt denna förordning i dess helhet (C-547/20), och

– i första hand artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057, och i andra hand detta direktiv i dess helhet (C-548/20).

4 Republiken Cypern (C-549/20 och C-550/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– i första hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, i andra hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055 i dess helhet, och i tredje hand denna förordning i dess helhet (C-549/20), och

– direktiv 2020/1057 i dess helhet (C-550/20).

5 Ungern (C-551/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– artikel 1.6 c och artikel 2.2 i förordning 2020/1054, samt, i förekommande fall, alla de bestämmelser i förordningen som inte kan skiljas därifrån, eller till och med förordningen i dess helhet,

– artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning 1071/2009, samt, i förekommande fall, alla de bestämmelser i förordning 2020/1055 som inte kan skiljas därifrån, och

– i första hand artikel 1 i direktiv 2020/1057, och i andra hand artikel 1.6 i detta direktiv, samt, i förekommande fall, alla de bestämmelser som inte kan skiljas därifrån.

6 Republiken Malta (C-552/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 förordning nr 1071/2009, och artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

7 Republiken Polen (C-553/20–C-555/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara

– i första hand artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, och i andra hand förordningen i dess helhet (C-553/20),

– i första hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, samt artikel 2.5 b i denna förordning, och i andra hand denna förordning i dess helhet (C-554/20), och

– i första hand artiklarna 1.3, 1.4, 1.6, 1.7 och 9.1 i direktiv 2020/1057, och i andra hand detta direktiv i dess helhet (C-555/20).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

8 Den 9 maj 1992 antogs Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (*United Nations Treaty Series*, vol. 1771, s. 107) (nedan kallad FN:s klimatkonvention eller klimatkonventionen) i New York. Syftet med konventionen är att uppnå en stabilisering av koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar farliga antropogena inverkningar på klimatsystemet. Den 11 december 1997 antog parterna till klimatkonventionen, med stöd av densamma, Kyotoprotokollet till nämnda ramkonvention.

9 I väntan på att Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod, som omfattade perioden 2013–2020, skulle löpa ut antog partskonferensen för klimatkonventionen den 12 december 2015 Parisavtalet om klimatförändringar, vars huvudsyfte var att begränsa den globala temperaturökningen till mellan 1,5 °C och 2 °C över förindustriella nivåer.

10 I artikel 2 i detta avtal föreskrivs följande:

”1. Detta avtal syftar till att genom ett förstärkt genomförande av [klimatkonventionen], inbegripet dess mål, stärka de globala åtgärderna mot hotet från klimatförändringen i samband med en hållbar utveckling och insatser för att utrota fattigdom, bland annat genom att

a) hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C över förindustriell nivå, då man är medveten om att detta väsentligen skulle minska riskerna med och konsekvenserna av klimatförändringen,

b) öka anpassningsförmågan till skadliga effekter av klimatförändringen och främja den klimatmässiga motståndskraften och utvecklingen mot låga växthusgasutsläpp på ett sätt som inte hotar livsmedelsproduktionen, och

c) göra finansiella flöden förenliga med en väg mot låga växthusgasutsläpp och en klimatmässigt motståndskraftig utveckling.

2. Detta avtal genomförs så att det återspeglar rättvisa och principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga, i ljuset av olika nationella förhållanden.”

11 I artikel 4.1–4.3 i nämnda avtal föreskrivs följande:

”1. För att uppnå det långsiktiga temperaturmålet som fastställs i artikel 2 strävar parterna efter att nå kulmen för de globala utsläppen av växthusgaser så snart som möjligt, medvetna om att detta kommer att ta längre tid för de parter som är utvecklingsländer, och därefter genomföra snabba minskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen för att uppnå en balans mellan antropogena utsläpp av växthusgaser från källor och upptag av växthusgaser i sänkor under andra hälften av detta sekel, på grundval av principen om rättvisa och inom ramen för en hållbar utveckling och ansträngningar för att utrota fattigdom.

2. Varje part ska utarbeta, meddela och upprätthålla successiva nationellt fastställda bidrag som den avser uppnå. Parterna ska eftersträva nationella utsläppsbegränsningsåtgärder i syfte att uppnå målet med dessa bidrag.

3. Varje parts successiva nationellt fastställda bidrag kommer att visa en förbättring i förhållande till partens då aktuella nationellt fastställda bidrag och återspegla dess högsta möjliga ambition, samtidigt som det återspeglar dess gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga, i ljuset av olika nationella förhållanden.”

B. Unionsrätt

1. Lagstiftningen om arbetstidens längd

a) Förordning (EG) nr 561/2006

12 Flera av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1) har ändrats, senast genom förordning 2020/1054.

13 Artikel 4 i förordning nr 561/2006 ingår i förordningens kapitel I, som har rubriken ”Inledande bestämmelser”. I artikel 4 d–h, som inte har ändrats genom förordning 2020/1054, föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

d) *rast*: tidsperiod under vilken föraren inte får köra eller utföra något annat arbete och som endast skall utnyttjas för återhämtning;

…

f) *vila*: sammanhängande tidsperiod under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid.

g) *dygnsvila*: tidsperiod under dygnet under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid och som består av *normal dygnsvila* eller *reducerad dygnsvila*:

– *normal dygnsvila*: en viloperiod om minst elva timmar. Alternativt kan den normala dygnsvilan tas ut i två perioder, den första bestående av minst tre timmars sammanhängande vila och den andra perioden av minst nio timmars sammanhängande vila.

– *reducerad dygnsvila*: en viloperiod om minst nio men mindre än elva timmar.

h) *veckovila*: tidsperiod under veckan under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid, vilken består av *normal veckovila* eller *reducerad veckovila*:

– *normal veckovila*: en viloperiod om minst 45 timmar.

– *reducerad veckovila*: en viloperiod om mindre än 45 timmar, vilken kan förkortas till minst 24 sammanhängande timmar, under förutsättning att villkoren i artikel 8.6 är uppfyllda.

…”

14 Artikel 8 i förordning nr 561/2006 ingår i kapitel II, som har rubriken ”Besättning, körtider, raster och viloperioder”. I artikel 8.6 och 8.8, i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, föreskrevs följande:

”6. Under två på varandra följande veckor skall en förare ta minst

– två normala veckovilor, eller

– en normal veckovila och en reducerad veckovila om minst 24 timmar – minskningen skall dock kompenseras genom en motsvarande sammanhängande vila som skall tas ut före utgången av den tredje veckan efter veckan i fråga.

En veckovila skall inledas senast efter sex 24-timmarsperioder räknat från slutet av föregående veckovila.

…

8. När en förare väljer att göra detta får dygnsvila och reducerad veckovila som tas annat än på stationeringsorten tillbringas i ett fordon, om detta är utrustat med ändamålsenliga sovmöjligheter för varje förare och fordonet står stilla.”

15 I artikel 9.2 och 9.3 i samma kapitel i förordning nr 561/2006, i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, föreskrevs följande:

”2. Den tid som går åt för att resa till en plats för att ta över ett fordon som omfattas av denna förordning, eller för att återvända från denna plats, när fordonet varken står vid förarens hem eller vid arbetsstället där föraren normalt är stationerad, skall inte räknas som vila eller rast om föraren inte befinner sig på en färja eller ett tåg och har tillgång till en sovbrits eller liggplats.

3. Den tid som går åt för en förare för att köra ett fordon som inte omfattas av denna förordning till eller från ett fordon som omfattas av denna förordning, som inte står vid förarens hem eller vid arbetsstället där föraren normalt är stationerad, skall räknas som ’annat arbete’.”

16 Artikel 14 – som ingår i kapitel IV i förordning nr 561/2006, med rubriken ”Undantag” – hade före ikraftträdandet av förordning 2020/1054 följande lydelse:

”1. Under förutsättning att de mål som anges i artikel 1 inte äventyras får medlemsstaterna, efter tillstånd från kommissionen, medge undantag från tillämpningen av artiklarna 6–9 i denna förordning för transporter som genomförs under extraordinära omständigheter.

2. I brådskande fall får medlemsstaterna medge tillfälligt undantag under högst 30 dagar, vilket omgående skall meddelas kommissionen.

3. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om undantag som medgivits enligt denna artikel.”

17 I artikel 16.2 i förordning nr 561/2006 – som ingår i förordningens kapitel V, med rubriken ”Kontrollförfaranden och påföljder”, och som inte har ändrats genom förordning 2020/1054 – föreskrivs följande:

”Transportföretaget skall upprätta en tidtabell och en tjänstgöringslista för varje enskild förare med namn, tjänstgöringsort och i förväg fastställt schema för olika perioder av körning, annat arbete samt raster och tillgänglighet.

Varje förare av sådan trafik som avses i punkt 1 skall medföra ett utdrag ur tjänstgöringslistan och en kopia av tidtabellen.”

18 I artikel 18 i förordning nr 561/2006 – som ingår i samma kapitel och som inte har ändrats genom förordning 2020/1054 – föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning.”

b) Förordning (EU) nr 165/2014

19 Flera av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av förordning nr 561/2006 (EUT L 60, 2014, s. 1) har ändrats genom förordning 2020/1054.

20 Kapitel I i förordning nr 165/2014 har rubriken ”Principer, tillämpningsområde och krav”. Artikel 3 i denna förordning har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 3.4, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, föreskrivs följande:

”Femton år efter att krav på färdskrivare införts för nyregistrerade fordon enligt artiklarna 8, 9 och 10 ska fordon som används i en annan medlemsstat än registreringsmedlemsstaten vara utrustade med en sådan färdskrivare.”

21 Kapitel II i förordning nr 165/2014 har rubriken ”Smarta färdskrivare”. I artikel 11 i förordningen, med rubriken ”Detaljerade bestämmelser för smarta färdskrivare”, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, föreskrevs följande:

”För att säkerställa att smarta färdskrivare uppfyller principerna och kraven i denna förordning ska kommissionen genom genomförandeakter anta de detaljerade bestämmelser som krävs för en enhetlig tillämpning av artiklarna 8, 9 och 10, med undantag för bestämmelser som föreskriver registrering av ytterligare uppgifter i färdskrivaren. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 42.3.

De detaljerade bestämmelser som avses i första stycket ska

a) vad gäller funktionerna i den smarta färdskrivaren och som avses i detta kapitel omfatta de krav som är nödvändiga för att garantera säkerhet, exakthet och tillförlitlighet i fråga om uppgifter som lämnas till färdskrivaren genom tjänsten för positionsbestämning via satellit och den teknik för fjärrkommunikation som avses i artiklarna 8 och 9,

b) specificera de olika villkoren för och krav på tjänsten för positionsbestämning via satellit och tekniken för fjärrkommunikation som avses i artiklarna 8 och 9 som antingen ska ligga utanför eller vara inbyggda i färdskrivaren och, när de ligger utanför, specificera villkoren för användningen av satellitpositioneringssignalen som en andra rörelsesensor,

c) specificera de standarder som krävs för det gränssnitt som avses i artikel 10. Sådana standarder kan omfatta bestämmelser om spridning av åtkomsträttigheter för förare, verkstäder och transportföretag, och kontrollroller för de uppgifter som registrerats av färdskrivaren vilka roller ska baseras på en autentiserings-/tillståndsmekanism som fastställs för gränssnittet såsom ett intyg för varje tillträdesnivå och med förbehåll för dess tekniska genomförbarhet.”

22 Kapitel VI i förordning nr 165/2014 har rubriken ”Utrustningens användning”. Artikel 33, med rubriken ”Transportföretagens ansvar”, har inte ändrats genom förordning 2020/1054. I artikel 33.2 föreskrivs följande:

”Transportföretagen ska bevara diagramblad och utskrifter, när utskrifter har gjorts i enlighet med artikel 35, i kronologisk ordning och i läsbart format i minst ett år efter användandet och ska på begäran överlämna kopior till de berörda förarna. Transportföretagen ska också lämna kopior av uppgifter som överförts från förarkorten till de berörda förare som begär detta tillsammans med utskrifter av dessa kopior. Diagramblad, utskrifter och överförda uppgifter ska på begäran uppvisas för eller överlämnas till behörig kontrolltjänsteman.”

23 I artikel 1.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/799 av den 18 mars 2016 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 när det gäller krav för konstruktion, provning, installation, drift och reparation av färdskrivare och deras

komponenter (EUT L 139, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/502 av den 28 februari 2018 (EUT L 85, 2018, s. 1) (nedan kallad genomförandeförordning 2016/799), föreskrivs följande:

”Konstruktion, provning, installation, besiktning, drift och reparation av smarta färdskrivare och deras komponenter ska uppfylla de tekniska krav som fastställs i bilaga IC till denna förordning.”

24 I artikel 6 tredje stycket i genomförandeförordning 2016/799 föreskrivs följande:

”Bilaga IC ska dock tillämpas från och med den 15 juni 2019 …”

25 Bilaga IC rör krav i fråga om konstruktion, provning, installation och besiktning av smarta färdskrivare.

c) Förordning 2020/1054

26 Skälen 1, 2, 4, 6, 8, 13–15, 17–19, 23, 27, 34 och 36 i förordning 2020/1054 har följande lydelse:

”(1) Goda arbetsvillkor för förare och rättvisa affärsvillkor för vägtransportföretag är ytterst viktigt för att skapa en säker, effektiv och socialt ansvarstagande vägtransportsektor i syfte att säkerställa icke-diskriminering och attrahera kvalificerade arbetstagare. För att underlätta den processen är det viktigt att unionens sociala regelverk för vägtransporter är tydliga, proportionella, ändamålsenliga, lätta att tillämpa och verkställa samt genomförs på ett effektivt och enhetligt sätt i hela unionen.

(2) Efter en utvärdering av ändamålsenligheten och effektiviteten i genomförandet av unionens nuvarande sociala regelverk för vägtransporter, särskilt [förordning nr 561/2006], konstaterades vissa brister i genomförandet av de rättsliga ramarna. Oklara regler om veckovila, rastplatser och raster vid multibemanning samt avsaknaden av regler om hur förare ska kunna återvända hem har lett till olika tolkningar och olika sätt att kontrollera efterlevnaden i medlemsstaterna. Flera medlemsstater har nyligen antagit unilaterala åtgärder vilket har lett till ytterligare ökad rättslig osäkerhet och ojämlik behandling av förare och transportföretag. Maximala körperioder per dag och per vecka är emellertid ändamålsenliga när det gäller att förbättra förarnas sociala förhållanden och trafiksäkerheten i allmänhet. Det krävs ständiga insatser för att säkerställa efterlevnad.

…

(4) Efterhandsutvärderingen av förordning [nr 561/2006] bekräftade att inkonsekvent och ineffektiv kontroll av efterlevnaden av unionens sociala regelverk främst berodde på oklara regler, en ineffektiv och oenhetlig användning av kontrollverktygen och otillräckligt administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.

…

(6) Tydliga, väl anpassade och proportionella regler som verkställs på samma sätt överallt är också avgörande för att uppnå policymålen att förbättra arbetsvillkoren för förare och i synnerhet säkerställa att konkurrensen är rättvis och inte snedvrids mellan transportföretag samt bidra till trafiksäkerhet för alla trafikanter.

…

(8) Förare som utför internationella långdistanstransporter av gods tillbringar långa perioder borta från hemmet. Med de krav som för närvarande gäller för normal veckovila kan dessa perioder förlängas i onödan. Det är därför önskvärt att anpassa bestämmelserna om normal veckovila på ett sådant sätt att det blir lättare för förare att utföra internationella transporter och ändå, utan att bryta mot reglerna, nå hemmet för att ta normal veckovila och få full kompensation för all reducerad veckovila. …

…

(13) För att främja sociala framsteg är det lämpligt att ange var veckovilan får tas och säkerställa att förarnas viloförhållanden är adekvata. Inkvarteringens kvalitet är särskilt viktig under den normala veckovilan, som föraren bör tillbringa någon annanstans än i fordonets hytt i lämplig inkvartering, på bekostnad av transportföretaget som arbetsgivare. För att säkerställa goda arbetsvillkor och säkerhet för förarna är det lämpligt att förtydliga kravet på att förare tillhandahålls könsanpassad inkvartering av god kvalitet vid normal veckovila om denna tas på annan plats än i hemmet.

(14) Det är också nödvändigt att föreskriva att transportföretagen måste organisera förarnas arbete så att perioderna borta från hemmet inte blir orimligt långa och förarna kan ta ut långa viloperioder som kompensation för reducerad veckovila. Återvändandet bör organiseras så att föraren kan nå transportföretagets arbetsställe i dess etableringsmedlemsstat eller sin bostad, och så att förarna är fria att välja var de tillbringar sin viloperiod. Transportföretagen bör kunna använda färdskrivaruppgifter, förarnas tjänstgöringslistor eller annan dokumentation för att visa att de fullgör sina skyldigheter när det gäller förläggningen av det normala återvändandet. Sådana bevis bör vara tillgängliga i transportföretagens lokaler och tas fram på begäran av kontrollmyndigheterna.

(15) Medan normal veckovila och längre viloperioder inte kan tillbringas i fordonet eller i ett parkeringsområde, utan endast i lämplig inkvartering som får ligga i närheten av ett parkeringsområde, är det ytterst viktigt att förarna kan hitta trygga och säkra parkeringsområden som har en lämplig säkerhetsnivå och lämpliga faciliteter. Kommissionen har redan undersökt hur man kan främja utvecklingen av parkeringsområden av hög kvalitet som uppfyller de nödvändiga minimikraven. Kommissionen bör därför utarbeta standarder för trygga och säkra parkeringsområden. Dessa standarder bör bidra till att främja parkeringsområden av hög kvalitet. Standarderna kan revideras för att ge bättre tillgång till alternativa bränslen i linje med politiken för utbyggnad av den infrastrukturen. Det är också viktigt att parkeringsområdena hålls fria från is och snö.

…

(17) Både trafiksäkerheten och efterlevnaden gynnas av att alla förare helt och hållet känner till reglerna om körtider och viloperioder, samt farorna med trötthet. I detta avseende är det viktigt med lättåtkomlig information om tillgängliga rastplatser. Kommissionen bör därför tillhandahålla information om trygga och säkra parkeringsområden på en användarvänlig webbplats. Denna information bör hållas uppdaterad.

(18) I syfte att säkerställa att parkeringsområdena förblir trygga och säkra bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 [FEUF] delegeras till kommissionen med avseende på att fastställa standarder för servicenivån för trygga och säkra parkeringsområden samt förfaranden för att certifiera trygghet och säkerhet för parkeringsområde. …

(19) I de reviderade riktlinjer för TEN-T som fastställdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013[, av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 2013, s. 1) (nedan kallad TEN-T-förordningen)] förutses anläggande av parkeringsområden längs motorvägar ungefär var 100:e km för att ge yrkestrafikanter tillgång till parkering med lämplig skydds- och säkerhetsnivå. I syfte att påskynda och verka för uppbyggnaden av lämplig parkeringsinfrastruktur är det viktigt att tillräckliga möjligheter till medfinansiering från unionen är tillgängliga i enlighet med nuvarande och framtida unionsrättsakter om fastställande av villkoren för detta ekonomiska stöd.

…

(23) Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att nationella bestämmelser om sanktioner för överträdelser av förordning [nr 561/2006] och [nr 165/2014]. …

…

(27) En kostnadseffektiv kontroll av efterlevnaden av det sociala regelverket, den snabba utvecklingen av ny teknik, digitaliseringen av unionens ekonomi och behovet av lika villkor för företag inom den internationella vägtransportsektorn, gör det nödvändigt att förkorta övergångsperioden för installation av smarta färdskrivare i registrerade fordon. Smarta färdskrivare kommer att bidra till förenklade kontroller och därmed underlätta de nationella myndigheternas arbete.

…

(34) Det är viktigt att transportföretag etablerade i tredjeländer omfattas av regler som är likvärdiga med unionens regler när de utför transporter på unionens territorium. Kommissionen bör bedöma om denna princip tillämpas på unionsnivå och föreslå lämpliga lösningar som bör förhandlas fram inom ramen för den europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR-överenskommelsen).

…

(36) Eftersom målen för denna förordning, nämligen att förbättra trafiksäkerheten och arbetsvillkoren för förare inom unionen genom harmonisering av reglerna om körtider, raster och viloperioder vid vägtransporter och harmonisering av reglerna om användningen färdskrivare och kontrollen av denna användning, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av målens karaktär, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder, i enlighet med

subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.”

27 I artikel 1.6–1.8, 1.11, 1.13 och 1.16 i förordning 2020/1054 föreskrivs följande:

”Förordning [nr 561/2006] ska ändras på följande sätt:

…

6) Artikel 8 ska ändras på följande sätt:
a) Punkt 6 ska ersättas med följande:

’6. Under två på varandra följande veckor ska en förare ta minst
a) två normala veckovilor, eller
b) en normal veckovila och en reducerad veckovila som omfattar minst 24 timmar.

En veckovila ska inledas senast efter sex 24-timmarsperioder räknat från slutet av föregående veckovila.

Genom undantag från första stycket får en förare som utför internationella transporter av gods ta två på varandra följande perioder av reducerad veckovila utanför etableringsmedlemsstaten förutsatt att föraren under fyra på varandra följande veckor tar minst fyra veckovilor, varav två ska vara normala veckovilor.

Vid tillämpning av denna punkt ska en förare anses utföra internationell transport om föraren inleder de två på varandra följande reducerade veckovilorna utanför den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad och utanför det land där förarens bostad ligger.’

…
c) Punkt 8 ska ersättas med följande:

’8. Den normala veckovilan eller en annan veckovila på mer än 45 timmar som tas ut som kompensation för tidigare reducerad veckovila får inte tillbringas i ett fordon. Sådan vila ska tas i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar.

Alla kostnader för inkvartering utanför fordonet ska betalas av arbetsgivaren.’
d) Följande punkt ska införas:

’8a. Transportföretag ska organisera förarnas arbete så att föraren inom varje period om fyra på varandra följande veckor kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe där föraren normalt är stationerad och där dennes veckovila inleds, i den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, eller återvända till sin bostad, för att där tillbringa minst en normal veckovila eller en veckovila på mer än 4 timmar som tas ut som kompensation för reducerad veckovila.

Om föraren emellertid har tagit ut två på varandra följande veckovilor i enlighet med punkt 6 ska transportföretaget organisera förarens arbete så att denne kan återvända redan innan den normala veckovilan på mer än 45 timmar som tas ut som kompensation inleds.

Företaget ska dokumentera hur det uppfyller den skyldigheten och förvara dokumentationen i sina lokaler för att kunna uppvisa den på kontrollmyndigheternas begäran.’

…

7) Följande artikel ska införas:

’Artikel 8a

1. Kommissionen ska säkerställa att information om trygga och säkra parkeringsområden är lättillgänglig för förare som utför person- och godstransporter på väg. Kommissionen ska offentliggöra en förteckning över alla certifierade parkeringsområden så att förarna i lämplig utsträckning kan få tillgång till:

– upptäckt och förebyggande av intrång,

– belysning och synlighet,

– kontaktpunkter och förfaranden för nödsituationer,

– könsanpassade sanitära inrättningar,

– möjligheter att köpa livsmedel och drycker,

– kommunikationsanslutningar,

– strömförsörjning.

Förteckningen över sådana parkeringsområden ska offentliggöras på en gemensam officiell webbplats som uppdateras regelbundet.

2. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 23a för att fastställa standarder med mer detaljerad information om service- och säkerhetsnivåer avseende de områden som förtecknas i punkt 1 och förfarandena för certifiering av parkeringsområden.

3. Alla certifierade parkeringsområden får ange att de är certifierade i enlighet med unionens standarder och förfaranden.

I enlighet med artikel 39.2 c i [TEN-T-förordningen] ska medlemsstaterna uppmuntra till inrättande av utrymme för parkering för yrkestrafikanter.

4. Kommissionen ska senast den 31 december 2024 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om tillgången till lämpliga rastplatser för förare och till säkra parkeringsanläggningar samt om utvecklingen av trygga och säkra parkeringsområden som certifierats i enlighet med de delegerade akter som avses i punkt 2. Denna rapport får innehålla en förteckning över åtgärder för att öka antalet trygga och säkra parkeringsområden och för att förbättra dessas kvalitet.’

8) Artikel 9 ska ändras på följande sätt:

…

b) Punkt 2 ska ersättas med följande:

’2. Den tid som går åt för att resa till en plats för att ta över ett fordon som omfattas av denna förordning, eller för att återvända från denna plats, när fordonet varken står vid förarens hem eller vid arbetsgivarens arbetsställe där föraren normalt är stationerad, ska inte räknas som vila eller rast om föraren inte befinner sig på en färja eller ett tåg och har tillgång till en sovhytt, sovbrits eller liggplats.’

…

11) I artikel 12 ska följande stycken läggas till:

’Om det är förenligt med trafiksäkerheten får föraren, under exceptionella omständigheter, även avvika från artikel 6.1 och 6.2 och artikel 8.2 genom att överskrida den dagliga körtiden och körtiden per vecka med upp till en timme för att nå arbetsgivarens arbetsställe eller sin bostad i syfte att ta en veckovila.

På samma villkor får föraren överskrida den dagliga körtiden och körtiden per vecka med upp till två timmar under förutsättning att en sammanhängande rast på 30 minuter togs omedelbart före den ytterligare körningen för att nå arbetsgivarens arbetsställe eller sin bostad i syfte att ta en normal veckovila.

…’

…

13) Artikel 14.2 ska ersättas med följande:

’2. I brådskande fall får medlemsstaterna, under exceptionella omständigheter, medge ett tillfälligt undantag under högst 30 dagar, vilket ska vara vederbörligen motiverat och omgående meddelas kommissionen. Kommissionen ska omedelbart offentliggöra denna information på en offentlig webbplats.’

…

16) Artikel 19.1 ska ersättas med följande:

’1. Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelser av denna förordning och förordning [nr 165/2014] och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva och stå i proportion till hur allvarliga överträdelserna är … samt avskräckande och icke-diskriminerande. Ingen överträdelse av den här förordningen eller av förordning [nr 165/2014] får bli föremål för mer än en sanktion eller mer än ett förfarande. …’”

28 Artikel 2 i förordning 2020/1054 har följande lydelse:

”Förordning (EU) nr 165/2014 ska ändras på följande sätt:

…

2) Artikel 3.4 ska ersättas med följande:

’4. Senast tre år från utgången av året för ikraftträdande av de detaljerade bestämmelser som avses i artikel 11 andra stycket ska följande kategorier av fordon som används i en annan medlemsstat än registreringsmedlemsstaten utrustas med en smart färdskrivare i enlighet med artiklarna 8, 9 och 10 i denna förordning:

a) Fordon utrustade med en analog färdskrivare.
b) Fordon utrustade med en digital färdskrivare som uppfyller de specifikationer i bilaga IB till [rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare och vägtransporter (EGT L 370, 1985, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 120)] som tillämpades till och med den 30 september 2011.
c) Fordon utrustade med en digital färdskrivare som uppfyller de specifikationer i bilaga IB till förordning [nr 3821/85] som tillämpades från och med den 1 oktober 2011.
d) Fordon utrustade med en digital färdskrivare som uppfyller de specifikationer i bilaga IB till förordning [nr 3821/85] som tillämpades från och med den 1 oktober 2012.

4a. Senast fyra år efter ikraftträdandet av de detaljerade bestämmelser som avses i artikel 11 andra stycket ska fordon som är utrustade med en smart färdskrivare som överensstämmer med bilaga IC till … genomförandeförordning [2016/799] och som används i en annan medlemsstat än registreringsmedlemsstaten utrustas med en smart färdskrivare enligt artiklarna 8, 9 och 10 i denna förordning.’

…

8) Artikel 11 ska ändras på följande sätt:

a) Första stycket ska ersättas med följande:

’För att säkerställa att smarta färdskrivare uppfyller principerna och kraven i denna förordning ska kommissionen genom genomförandeakter anta de detaljerade bestämmelser som krävs för en enhetlig tillämpning av artiklarna 8, 9 och 10, med undantag för bestämmelser som föreskriver registrering av ytterligare uppgifter i färdskrivaren.

Senast den 21 augusti 2021 ska kommissionen anta genomförandeakter med detaljerade bestämmelser för en enhetlig tillämpning av skyldigheten att registrera och lagra uppgifter om varje gränspassage för fordonet och aktiviteter som avses i artikel 8.1 första stycket andra och tredje strecksatserna och i artikel 8.1 andra stycket.

…’”

29 De tekniska specifikationer för smarta färdskrivare som avses i artikel 11 andra stycket i förordning nr 165/2014, i dess lydelse enligt artikel 2.8 a i förordning 2020/1054, är föremål för kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1228 av den 16 juli 2021 om ändring av genomförandeförordning 2016/799 (EUT L 273, 2021, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/980 av den 16 maj 2023, vad gäller en smart övergångsfärdskrivare och dess användning av autentiseringsmekanismen i Galileo (Galileo Open Service Navigation Message Authentication) och om ändring av genomförandeförordning (EU) 2021/1228 (EUT L 134, 2023, s. 28) (nedan kallad genomförandeförordning 2021/1228). Enligt artikel 1 i genomförandeförordning 2021/1228 ska bilaga IC till genomförandeförordning 2016/799 ändras i enlighet med bilagan till genomförandeförordning 2021/1228.

30 I artikel 3 första stycket i förordning 2020/1054 förskrivs följande:

”Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.”

2. Lagstiftningen om etableringskrav, cabotagetransporter och kombinerade transporter

a) Direktiv 92/106/EEG

31 Tredje skälet i rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (EGT L 368, 1992, s. 38; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 148), har följande lydelse:

”De ökande problemen med vägnätets överbelastning, miljön och trafiksäkerheten gör det till ett allmänt intresse att fortsätta att utveckla de kombinerade transporterna som ett alternativ till vägtransporter”.

32 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv gäller för alla kombinerade transporter utan att det påverkar tillämpningen av [rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier (EGT L 95, 1992, s. 1)].

I detta direktiv avses med kombinerad transport: transport av gods mellan medlemsstater i fall då en lastbil, släpvagn, påhängsvagn (med eller utan dragbil) eller ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport på väg den inledande och avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan, om den mellanliggande sträckan är minst 100 km, och vägtransporten sker:

– mellan den plats där godset lastas och närmaste pålastningsstation eller mellan närmast lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas, eller

– inom en radie av 150 km fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen.”

33 I artikel 4 i detta direktiv anges följande:

”Transportörer, som är etablerade i en medlemsstat och som uppfyller villkoren för att driva transportverksamhet och för att få tillträde till marknaden för varutransporter mellan medlemsstater, skall i samband med en kombinerad transport mellan medlemsstater ha rätt att som en integrerad del av denna utföra en inledande och en avslutande vägtransport, oavsett om detta innebär en gränspassage.”

b) Förordning nr 1071/2009

34 Kapitel I i förordning nr 1071/2009 har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. Artikel 3, som ingår i detta kapitel, har rubriken ”Krav för att bedriva yrkesmässig trafik”. I denna artikel, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, föreskrevs följande:

”1. Företag som bedriver yrkesmässig trafik ska

a) vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat,

b) ha gott anseende,

c) ha tillräckliga ekonomiska resurser, och

d) ha erforderligt yrkeskunnande.

2. Medlemsstaterna får besluta att införa ytterligare krav, vilka ska vara proportionerliga och icke-diskriminerande, som företagen ska uppfylla för att tillåtas att bedriva yrkesmässig trafik.”

35 Kapitel II i förordning nr 1071/2009 har rubriken ”Villkor för att uppfylla kraven i artikel 3”. Artikel 5, som ingår i detta kapitel, har rubriken ”Villkor rörande etableringskravet”. I denna artikel, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, angavs följande:

”För att uppfylla kravet i artikel 3.1 a ska företaget i den berörda medlemsstaten

a) förfoga över ett driftsställe i den medlemsstaten med lokaler där det bevarar sin centrala företagsinformation, särskilt alla räkenskaper, personalhandlingar, handlingar som innehåller uppgifter om kör- och vilotider samt övriga handlingar som den behöriga myndigheten måste ha tillgång till för att kunna kontrollera att villkoren enligt denna förordning är uppfyllda; medlemsstaterna får kräva att företag som är etablerade på deras territorium vid varje tidpunkt även ska ha andra handlingar tillgängliga i sina lokaler,

b) så snart tillstånd beviljats, i egenskap av ägare eller till exempel i kraft av hyrköps-, hyres- eller leasingavtal eller avbetalningsköpeavtal, förfoga över ett eller flera fordon som ska vara registrerade i eller på annat sätt använda i enlighet med den medlemsstatens lagstiftning,

c) effektivt och kontinuerligt med nödvändig administrativ utrustning och lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel bedriva sin verksamhet med de fordon som avses i b, vid ett driftscentrum som är beläget i den medlemsstaten.”

36 Enligt rubriken till artikel 6 i förordning nr 1071/2009 rör denna artikel villkoren rörande kravet på gott anseende.

c) Förordning (EG) nr 1072/2009

37 Skälen 2, 4, 5, 13 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72) har följande lydelse:

”(2) Införandet av en gemensam transportpolitik innebär bland annat fastställande av gemensamma regler för tillträde till marknaden vid internationella godstransporter på väg inom gemenskapens territorium och fastställande av villkor för hur transportföretag får tillhandahålla transporttjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Dessa regler måste avfattas så att de bidrar till att den inre marknaden för transporter fungerar väl.

…

(4) Fastställandet av en gemensam transportpolitik innebär att de som tillhandahåller transporttjänster befrias från alla begränsningar på grund av nationalitet eller på grund av att de är etablerade i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsterna är avsedda att tillhandahållas.

(5) För att detta ska uppnås på ett smidigt och flexibelt sätt bör övergångsbestämmelser införas om cabotagetransporter så länge som harmoniseringen av marknaden för godstransporter på väg ännu inte genomförts fullt ut.

…

(13) Transportföretag som innehar det gemenskapstillstånd som föreskrivs i denna förordning och transportföretag som har tillstånd att utföra vissa typer av internationella vägtransporter, bör tillåtas att utföra tillfälliga inrikes transporttjänster i en medlemsstat i enlighet med denna förordning, utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerade i den staten. …

…

(15) Utan att det påverkar fördragets bestämmelser om etableringsrätten innebär cabotagetransporter att transportföretag tillhandahåller tjänster i en medlemsstat där de inte är etablerade och dessa bör inte förbjudas så länge de inte genomförs på ett sätt som skapar en permanent eller kontinuerlig verksamhet i den medlemsstaten. För att bidra till efterlevnaden av detta krav bör cabotagetransporternas frekvens och den period under vilken de kan utföras tydligare fastställas. Tidigare har sådana transporter varit tillåtna om det har rört sig om inrikestransporter av tillfällig karaktär. I praktiken har det varit svårt att avgöra vilka transporter som är tillåtna. Det behövs därför tydliga och genomförbara regler.”

38 Kapitel I i förordning nr 1072/2009 har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. Artikel 2, som ingår i detta kapitel, har rubriken ”Definitioner”. I denna artikel, som inte har ändrats genom förordning 2020/1055, anges följande:

”I denna förordning avses med

1) *fordon*: ett motorfordon som är registrerat i en medlemsstat eller ett fordonståg där åtminstone motorfordonet är registrerat i en medlemsstat, om motorfordonet eller fordonståget uteslutande används för godstransporter,

2) *internationell transport:*

   a) en transport med last som företas med ett fordon där avreseorten och bestämmelseorten ligger i två olika medlemsstater, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,
   b) en transport med last som företas med ett fordon från en medlemsstat till ett tredjeland eller omvänt, med eller utan transitering genom en eller flera medlemsstater eller ett eller flera tredjeländer,
   c) en transport med last som företas med ett fordon mellan tredjeländer, med transitering genom en eller flera medlemsstaters territorier, eller
   d) en transport utan last i samband med transport av det slag som avses i a, b och c,

…

6) *cabotagetransport*: yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i en värdmedlemsstat i enlighet med denna förordning,

…”

39 Kapitel III i förordning nr 1072/2009, med rubriken ”Cabotage”, innehåller artiklarna 8–10.

40 I artikel 8, med rubriken ”Allmän princip”, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, föreskrevs följande:

”1. Varje transportföretag som bedriver yrkesmässiga godstransporter på väg och som innehar ett gemenskapstillstånd och vars förare, om han är medborgare i tredjeland, innehar ett förartillstånd, ska ha rätt, enligt de villkor som fastställs i detta kapitel, att utföra cabotagetransporter.

2. Ett transportföretag som avses i punkt 1 och som utfört en internationell godstransport på väg från en medlemsstat eller ett tredjeland till en värdmedlemsstat ska, så snart godset levererats, ha rätt att med samma fordon, eller om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, utföra upp till tre cabotagetransporter. Den sista lossningen av last inom ramen för en cabotagetransport som genomförs innan fordonet lämnar värdmedlemsstaten ska äga rum inom sju dagar från det att den sista lossningen av last inom ramen för den ingående internationella transporten har ägt rum.

Inom den tidsgräns som anges i första stycket får transportföretagen utföra några av eller alla de cabotagetransporter som tillåts enligt det stycket i vilken medlemsstat som helst under förutsättning att dessa begränsas till en cabotagetransport per medlemsstat inom tre dagar efter den olastade inresan till den medlemsstatens territorium.

3. Inrikes godstransporter på väg som utförs i en värdmedlemsstat av ett utlandsetablerat transportföretag ska endast anses förenliga med denna förordning om transportföretaget kan uppvisa tydliga bevis på inkommande internationell transport och på varje påföljande cabotagetransport som därefter har utförts.

Det bevismaterial som avses i första stycket ska innehålla följande uppgifter avseende varje transport:

a) Avsändarens namn, adress och namnteckning.

b) Transportföretagets namn, adress och namnteckning.

c) Mottagarens namn, adress och namnteckning, samt datum då godset levererades.

d) Ort och datum för övertagande av godset samt angiven leveransort.

e) Gängse beskrivning av godsets art och av den förpackningsmetod som använts, samt, när det gäller farligt gods, allmänt vedertagen beskrivning samt uppgift om antalet förpackningar och om särskild märkning och nummeruppgifter på förpackningarna.

f) Godsets bruttovikt eller annan uppgift om mängden.

g) Motorfordonets och släpvagnens registreringsnummer.

4. Inga ytterligare handlingar ska krävas som bevis för att de villkor som fastställs i denna artikel har uppfyllts.

5. Varje transportföretag som utför yrkesmässig trafik och som har tillstånd i den medlemsstat där det är etablerat, enligt den medlemsstatens lagstiftning, att utföra sådana transporter på väg som anges i artikel 1.5 a, b och c ska ha rätt att utföra dels cabotagetransporter av samma slag, dels cabotagetransporter med fordon av samma kategori, enligt villkoren i detta kapitel.

6. Tillstånd att utföra cabotagetransporter vid de transporter som avses i artikel 1.5 d och 1.5 e ska vara utan restriktioner.”

41 I artikel 10 i förordning nr 1072/2009, med rubriken ”Förfarande för skyddsåtgärder”, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, förskrevs följande:

”1. Om det uppstår allvarliga störningar på den nationella transportmarknaden inom ett visst geografiskt område på grund av, eller förvärrade av, cabotagetransporter, får varje medlemsstat hänvisa ärendet till kommissionen i syfte att vidta skyddsåtgärder och ska därvid förse kommissionen med nödvändiga uppgifter och underrätta den om de åtgärder som den avser att vidta beträffande transportföretag etablerade i medlemsstaterna.

2. I punkt 1 avses med:

– *allvarliga störningar på den nationella transportmarknaden inom ett visst geografiskt område*: uppkomsten av konkreta problem på marknaden, exempelvis att ett allvarligt och potentiellt varaktigt överskott i förhållande till efterfrågan innebär ett hot mot den ekonomiska stabiliteten och överlevnaden för ett väsentligt antal transportföretag

– *geografiskt område*: ett område som omfattar hela eller en del av en medlemsstats territorium eller som utsträcker sig till hela eller delar av andra medlemsstaters territorium.

3. Kommissionen ska undersöka situationen, särskilt med utgångspunkt från relevanta uppgifter och, efter att ha hört den kommitté som avses i artikel 15.1, inom en månad från det att kommissionen har tagit emot medlemsstaternas begäran besluta om huruvida skyddsåtgärder är nödvändiga eller ej och, om de bedöms som nödvändiga, vidta dem.

Sådana åtgärder får ha till följd att berörda områden tillfälligt upphör att omfattas av denna förordning.

Åtgärder som vidtas enligt denna artikel ska gälla under högst sex månader och kunna förlängas en gång inom den tidsgränsen.

Kommissionen ska utan dröjsmål underrätta medlemsstaterna och rådet om varje beslut som fattas i enlighet med denna punkt.

4. Om kommissionen beslutar att vidta skyddsåtgärder i fråga om en eller flera medlemsstater ska de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna vara skyldiga att vidta åtgärder av samma omfattning i fråga om i medlemsstaterna etablerade transportföretag och anmäla detta till kommissionen. Dessa åtgärder ska tillämpas senast från och med samma datum som de skyddsåtgärder som kommissionen vidtar.

5. En medlemsstat får till rådet anmäla ett beslut som fattats av kommissionen i enlighet med punkt 3 inom 30 dagar efter det att den underrättats. Rådet får med kvalificerad majoritet och inom 30 dagar efter anmälan från en medlemsstat eller, om anmälningar från flera medlemsstater förekommer, efter den första anmälan fatta ett annat beslut.

Den tidsgräns som föreskrivs i punkt 3 tredje stycket ska tillämpas på rådets beslut. De behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna ska vara skyldiga att vidta åtgärder av samma omfattning i fråga om i medlemsstaterna etablerade transportföretag och anmäla detta till kommissionen. Om rådet inte fattar beslut inom den tidsgräns som föreskrivs i första stycket ska kommissionens beslut bli slutgiltigt.

6. Om kommissionen anser att de åtgärder som avses i punkt 3 behöver förlängas, ska den lägga fram ett förslag till rådet som ska fatta beslut med kvalificerad majoritet.”

d) Förordning 2020/1055

42 Skälen 6, 8 och 20–22 i förordning 2020/1055 har följande lydelse:

”(6) I syfte att motverka fenomenet med så kallade brevlådeföretag och garantera rättvis konkurrens och lika villkor på den inre marknaden är det nödvändigt att säkerställa att företag som bedriver yrkesmässig trafik och som är etablerade i en medlemsstat har en verklig och kontinuerlig närvaro i den medlemsstaten och bedriver sin transportverksamhet därifrån. Därför, och mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts, är det nödvändigt att förtydliga och skärpa bestämmelserna om huruvida det föreligger en faktisk och stabil företagsetablering samtidigt som man undviker att det leder till införandet av en oproportionell administrativ börda.

…

(8) I förordning (EG) nr 1071/2009 föreskrivs att företag ska bedriva sin verksamhet effektivt och kontinuerligt med lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel vid ett driftscentrum som är beläget i etableringsmedlemsstaten, och förordningen medger ytterligare krav på nationell nivå, varav det vanligaste är kravet att ha parkeringsplatser tillgängliga i etableringsmedlemsstaten. Dessa krav, som inte har tillämpats på samma sätt, har dock inte varit tillräckliga för att säkerställa en verklig koppling till den medlemsstaten i syfte att effektivt bekämpa brevlådeföretag samt minska risken för systematiskt cabotage och nomadförare som organiseras av ett företag som fordonen inte återvänder till. Med tanke på att särskilda regler om etableringsrätten och tillhandahållandet av tjänster kan vara nödvändiga för att säkerställa att den inre marknaden på transportområdet fungerar väl är det lämpligt att ytterligare harmonisera etableringskraven och skärpa de krav som är kopplade till närvaron i etableringsmedlemsstaten för de fordon som transportföretaget använder. Fastställandet av ett tydligt minsta intervall inom vilket fordonet måste återvända bidrar också till att säkerställa att dessa fordon kan underhållas korrekt med den tekniska utrustning som finns i etableringsmedlemsstaten och underlättar kontroller.

Cykeln för sådana återvändanden bör synkroniseras med transportföretagets skyldighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 att organisera sin verksamhet på ett sätt som gör det möjligt för föraren att återvända hem åtminstone var fjärde vecka, så att båda skyldigheterna kan uppfyllas genom att föraren återvänder med fordonet minst varannan fyraveckorscykel. Denna synkronisering stärker förarens rätt att återvända och minskar risken för att fordonet måste återvända enbart i syfte att uppfylla detta nya etableringskrav. Kravet på att återvända till etableringsmedlemsstaten bör dock inte innebära att ett visst antal transporter måste utföras i etableringsmedlemsstaten eller på annat sätt begränsa transportföretagens möjlighet att erbjuda tjänster på hela den inre marknaden.

…

(20) Reglerna om tillfälliga inrikestransporter som utförs av utlandsetablerade transportföretag i en värdmedlemsstat (cabotage) bör vara tydliga, enkla och lätta att kontrollera, samtidigt som man bibehåller den liberaliseringsnivå som uppnåtts hittills.

(21) Cabotagetransporter bör bidra till att öka beläggningsfaktorn för tunga fordon och minska antalet tomkörningar, och de bör tillåtas så länge de inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i den berörda medlemsstaten. För att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet bör transportföretag inte tillåtas utföra fler cabotagetransporter i samma medlemsstat inom en viss tid efter en cabotagetransportperiod.

(22) Även om den ökade liberalisering som fastställs genom artikel 4 i rådets direktiv 92/106/EEG har varit gynnsam när det gäller att främja kombinerade transporter jämfört med cabotage enligt förordning (EG) nr 1072/2009, och i princip bör bibehållas, är det nödvändigt att säkerställa att den inte missbrukas. Erfarenheter har visat att den bestämmelsen i vissa delar av unionen har använts systematiskt för att kringgå cabotagetransportens tillfälliga karaktär och som grund för en kontinuerlig närvaro av fordon i en annan medlemsstat än företagets etableringsmedlemsstat. Sådana otillbörliga metoder riskerar att leda till social dumpning och äventyrar respekten för den rättsliga ramen gällande cabotage. Medlemsstater bör därför kunna avvika från artikel 4 i

direktiv 92/106/EEG och tillämpa bestämmelserna om cabotage i förordning (EG) nr 1072/2009 för att komma till rätta med sådana problem genom att införa en proportionell gräns för en kontinuerlig närvaro av fordon inom deras territorium.”

43 I artikel 1 i förordning 2020/1055 föreskrivs följande:

”Förordning (EG) nr 1071/2009 ska ändras på följande sätt:

…

3) Artikel 5 ska ersättas med följande:

’Artikel 5

Villkor rörande etableringskravet

1. För att uppfylla kravet i artikel 3.1 a ska företaget i etableringsmedlemsstaten

a) förfoga över lokaler där det har tillgång till sin centrala företagsinformation i original, antingen elektroniskt eller i annan form, särskilt sina transportavtal, handlingar rörande fordon som företaget förfogar över, räkenskaper, personalhandlingar, anställningsavtal, socialförsäkringshandlingar, handlingar som innehåller uppgifter om utsändning och utstationering av förare, handlingar som innehåller uppgifter om cabotage, kör- och vilotider samt övriga handlingar som den behöriga myndigheten måste ha tillgång till för att kunna kontrollera att företaget uppfyller villkoren enligt denna förordning,

b) organisera sin fordonsparks verksamhet på ett sådant sätt att det säkerställs att fordon som företaget förfogar över och som används vid internationella transporter återvänder till ett av driftscentrumen i den medlemsstaten senast inom åtta veckor efter avfärden,

c) vara registrerat i företagsregister i den medlemsstaten eller i ett liknande register när detta krävs enligt nationell rätt,

d) vara föremål för inkomstskatt och, när detta krävs enligt nationell rätt, ha tilldelats ett giltigt registreringsnummer för mervärdesskatt,

e) så snart tillstånd beviljats, i egenskap av ägare eller till exempel i kraft av hyrköps-, hyres- eller leasingavtal, förfoga över ett eller flera fordon som är registrerade eller tagna i bruk och godkända för användning i enlighet med den medlemsstatens lagstiftning,

f) effektivt och kontinuerligt bedriva sin administrativa och kommersiella verksamhet med lämplig utrustning och lämpliga hjälpmedel i sådana lokaler som anges i led a, belägna i den medlemsstaten, och effektivt och kontinuerligt förvalta sina transporter och därvid använda de fordon som avses i led g med lämplig teknisk utrustning belägen i den medlemsstaten,

g) fortlöpande och regelbundet förfoga över ett antal fordon som uppfyller villkoren i led e samt förare som normalt är stationerade vid ett driftscentrum i den medlemsstaten, i båda fallen i ett antal som står i proportion till företagets transportvolym.

…’”

44 I artikel 2 i förordning 2020/1055 föreskrivs följande:

”Förordning (EG) nr 1072/2009 ska ändras på följande sätt:

…

4) Artikel 8 ska ändras på följande sätt:

a) Följande punkt ska införas:

’2a. Transportföretag får inte utföra cabotagetransporter med samma fordon eller, om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, i samma medlemsstat inom fyra dagar från det att den sista cabotagetransporten i den medlemsstaten har utförts.’

b) I punkt 3 ska första stycket ersättas med följande:

’3. Inrikes godstransporter på väg som utförs i en värdmedlemsstat av ett utlandsetablerat transportföretag ska endast anses förenliga med denna förordning om transportföretaget kan uppvisa tydliga bevis för den föregående internationella transporten och för varje därpå följande cabotagetransport som utförts. Om fordonet har varit på värdmedlemsstatens territorium inom den fyradagarsperiod som föregår den internationella transporten ska transportföretaget även uppvisa tydliga bevis för alla transporter som utförts under den perioden.’

c) Följande punkt ska införas:

’4a. Bevis som avses i punkt 3 ska på begäran och inom den tid som vägkontrollen tar uppvisas för eller överföras till behörig kontrollant i värdmedlemsstaten. De får visas upp eller överföras elektroniskt, med användning av ett strukturerat format som kan ändras efter hand och som kan användas direkt för lagring och behandling i datorer, exempelvis en elektronisk fraktsedel (e-CMR) enligt tilläggsprotokollet (Genève) till konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR) avseende den elektroniska fraktsedeln av den 20 februari 2008. Under vägkontrollen ska föraren tillåtas ta kontakt med sitt huvudkontor, den trafikansvarige eller andra personer eller enheter i syfte att innan vägkontrollen är avslutad tillhandahålla bevis enligt punkt 3.’

…

5) Artikel 10 ska ändras på följande sätt:

…

b) Följande punkt ska läggas till:

’7. Utöver punkterna 1–6 i denna artikel och med avvikelse från artikel 4 i direktiv 92/106/EEG får medlemsstaterna, om det är nödvändigt för att undvika att den sistnämnda bestämmelsen missbrukas genom tillhandahållande av obegränsade och kontinuerliga tjänster bestående av inledande eller avslutande vägtransportsträckor utförda inom en värdmedlemsstat som utgör en del av en kombinerad transport mellan medlemsstater, föreskriva att artikel 8 i denna förordning ska tillämpas på transportföretag när de utför sådana inledande eller avslutande vägtransportsträckor inom den medlemsstaten. Med avseende på sådana transportsträckor får medlemsstaterna bevilja en längre period än den period på sju dagar som föreskrivs i artikel 8.2 i denna förordning, och föreskriva en kortare period än den period på fyra dagar som fastställs i artikel 8.2a i denna förordning. Tillämpningen av artikel 8.4 i denna förordning på sådana transporter

ska inte påverka de krav som följer av direktiv 92/106/EEG. Medlemsstater som utnyttjar den avvikelse som föreskrivs i denna punkt ska underrätta kommissionen om detta innan de tillämpar de relevanta nationella åtgärderna. De ska se över dessa åtgärder minst vart femte år och underrätta kommissionen om resultatet av denna översyn. De ska göra dessa regler, inbegripet respektive perioders längd, tillgängliga för allmänheten på ett transparent sätt.'"

3. Lagstiftningen om utstationering av arbetstagare

a) Direktiv 96/71/EG

45 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 (EUT L 173, 2018, s. 16), med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv ska säkerställa skyddet för utstationerade arbetstagare under deras utstationering i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster genom att fastställa tvingande bestämmelser som måste respekteras med avseende på arbets- och anställningsvillkor och skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

…

3. Detta direktiv skall tillämpas om ett företag som anges i punkt 1 vidtar någon av följande gränsöverskridande åtgärder:

a) Utstationering av en arbetstagare för egen räkning och under egen ledning inom en medlemsstats territorium, enligt avtal som ingåtts mellan det utstationerande företaget och mottagaren av tjänsterna, vilken bedriver verksamhet i denna medlemsstat, om det finns ett anställningsförhållande mellan det utstationerande företaget och arbetstagaren under utstationeringstiden.

b) Utstationering av en arbetstagare inom en medlemsstats territorium på en arbetsplats eller i ett företag som tillhör koncernen, om det finns ett anställningsförhållande mellan det utstationerande företaget och arbetstagaren under utstationeringstiden.

c) I egenskap av företag för uthyrning av arbetskraft eller företag som ställer arbetskraft till förfogande, verkställer utstationering av en arbetstagare till ett kundföretag som är etablerat eller som bedriver verksamhet inom en medlemsstats territorium, om det finns ett anställningsförhållande mellan företaget för uthyrning av arbetskraft eller det företag som ställer arbetskraft till förfogande och arbetstagaren under utstationeringstiden.

…”

46 Artikel 2 i detta direktiv har rubriken ”Definition”. I artikel 2.1 föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med utstationerad arbetstagare varje arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där han vanligtvis arbetar.”

47 I artikel 3 i detta direktiv, med rubriken ”Arbets- och anställningsvillkor”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska, oberoende av tillämplig rätt för anställningsförhållandet, säkerställa att de företag som avses i artikel 1.1, på samma villkor, garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium de arbets- och anställningsvillkor i fråga om följande områden som i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs är fastställda

– i bestämmelser i lagar eller andra författningar, eller

– i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8:

a) Längsta arbetstid och kortaste vilotid.
b) Minsta betalda ledighet per år.
c) Lön, inklusive övertidsersättning. Detta led gäller dock inte kompletterande tjänstepensionssystem.
d) Villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft.
e) Säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen.
f) Skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga.
g) Likabehandling av kvinnor och män samt andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling.
h) Arbetstagarnas villkor för inkvartering när detta tillhandahålls av arbetsgivaren till arbetstagare som är borta från sin ordinarie arbetsplats.
i) Ersättningar för utgifter för resa, kost och logi för arbetstagare som är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl.

…

3. Medlemsstaterna kan, efter samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med sedvanor och bruk i varje medlemsstat, besluta att bestämmelserna i punkt 1 andra stycket c inte skall gälla i de fall som anges i artikel 1.3 a och 1.3 b, om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad.

4. Medlemsstaterna kan, i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis, ange att det kan göras undantag från bestämmelserna i punkt 1 andra stycket c i de fall som anges i artikel 1.3 a och 1.3 b, samt från ett beslut som en medlemsstat har fattat enligt punkt 3 i denna artikel, genom kollektivavtal enligt punkt 8, för ett eller flera verksamhetsområden, om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad.

…”

b) Direktiv 2014/67/EU

48 Artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt

samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11), rör administrativa krav och kontrollåtgärder i samband med utstationering av arbetstagare.

c) Direktiv 2018/957

49 Skäl 15 i direktiv 2018/957 har följande lydelse:

”Eftersom arbetet inom internationella vägtransporter präglas av stor rörlighet ger genomförandet av detta direktiv inom den sektorn upphov till särskilda rättsliga frågor och svårigheter som, inom ramen för mobilitetspaketet, ska behandlas genom särskilda bestämmelser för vägtransport som även stärker kampen mot bedrägerier och missbruk.”

50 I artikel 3.3 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska vara tillämpligt på vägtransportsektorn från och med den dag då en lagstiftningsakt om ändring av [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2006/22/EG [av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35),] vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv [96/71] och direktiv [2014/67] för utstationering av förare inom vägtransportsektorn börjar tillämpas.”

d) Direktiv 2020/1057

51 Skälen 1–4, 7–13, 15 och 43 i direktiv 2020/1057 har följande lydelse:

”(1) För att skapa en säker, effektiv och socialt ansvarsfull vägtransportsektor är det nödvändigt att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare, å ena sidan, och lämpliga affärsvillkor och villkor som främjar rättvis konkurrens för vägtransportföretag, å andra sidan. Med tanke på att arbetskraften inom vägtransportsektorn är mycket rörlig behövs sektorsspecifika regler för att säkerställa balans mellan vägtransportföretagens frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, den fria rörligheten för varor, tillfredsställande arbetsvillkor och det sociala skyddet för förare.

(2) Med tanke på att vägtransporttjänster kännetecknas av en hög grad av rörlighet måste särskild uppmärksamhet ägnas åt att säkerställa att förare kan dra nytta av de rättigheter som tillkommer dem och att vägtransportföretag, av vilka flertalet är små företag, inte ställs inför oproportionella administrativa hinder eller diskriminerande kontroller som i onödan begränsar deras frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster. Av samma skäl måste alla nationella regler som tillämpas på vägtransporter vara proportionella och motiverade, med hänsyn till behovet av att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd för förarna och underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster som bygger på rättvis konkurrens mellan nationella och utländska vägtransportföretag.

(3) Balansen mellan åtgärder för att förbättra de sociala villkoren och arbetsvillkoren för förare och åtgärder för att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster som bygger på rättvis konkurrens mellan nationella och utländska vägtransportföretag är avgörande för en välfungerande inre marknad.

(4) Vid en utvärdering av ändamålsenligheten och effektiviteten i unionens nuvarande sociallagstiftning inom vägtransportsektorn har vissa kryphål i de befintliga bestämmelserna samt brister i fråga om upprätthållandet av efterlevnaden av dem konstaterats, till exempel sådana som avser bruket av brevlådeföretag. Dessutom finns det ett antal avvikelser mellan medlemsstaterna vad gäller tolkningen, tillämpningen och genomförandet av dessa bestämmelser, vilket skapar en tung administrativ börda för förare och vägtransportföretag. Detta skapar rättslig osäkerhet, vilket är skadligt för de sociala villkoren och arbetsvillkoren för förare och för förutsättningarna för rättvis konkurrens för vägtransportföretag inom sektorn.

…

(7) För att säkerställa ett ändamålsenligt och proportionellt genomförande av direktiv [96/71] inom vägtransportsektorn är det nödvändigt att upprätta sektorsspecifika regler som återspeglar särdragen hos den mycket rörliga arbetskraften inom vägtransportsektorn och som skapar en balans mellan det sociala skyddet för förare och vägtransportföretags frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster. Bestämmelserna om utstationering av arbetstagare i direktiv [96/71], och om tillämpningen av dessa bestämmelser i direktiv [2014/67], är tillämpliga på vägtransportsektorn och bör omfattas av de särskilda reglerna i det här direktivet.

(8) Med tanke på att transportsektorn kännetecknas av stor rörlighet utstationeras förare i allmänhet inte till en annan medlemsstat enligt tjänsteavtal för långa tidsperioder, vilket ibland är fallet inom andra sektorer. Det bör därför förtydligas under vilka omständigheter reglerna om långvarig utstationering i direktiv [96/71] inte är tillämpliga på sådana förare.

(9) Välavvägda sektorsspecifika regler om utstationering bör bygga på förekomsten av en tillräcklig koppling mellan å ena sidan föraren och den tillhandahållna tjänsten och å andra sidan en värdmedlemsstats territorium. För att göra det lättare att upprätthålla efterlevnaden av dessa regler bör det göras åtskillnad mellan olika typer av transporter beroende på graden av koppling till värdmedlemsstatens territorium.

(10) När en förare utför bilaterala transporter från den medlemsstat där företaget är etablerat (etableringsmedlemsstaten) till en annan medlemsstats eller ett tredjelands territorium eller tillbaka till etableringsmedlemsstaten, utmärks tjänsten av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten. Det är möjligt att en förare utför flera bilaterala transporter under en resa. Det skulle utgöra en oproportionell begränsning av friheten att tillhandahålla gränsöverskridande vägtransporttjänster om utstationeringsreglerna – och därmed de anställningsvillkor som garanteras i värdmedlemsstaten – var tillämpliga på sådana bilaterala transporter.

(11) Det bör klargöras att internationell transport som är i transit genom en medlemsstats territorium inte utgör en utstationeringssituation. Sådan transport kännetecknas av det faktum att föraren passerar genom medlemsstaten utan att lasta eller lossa gods och utan att ta upp eller släppa av passagerare, och det finns därför ingen betydande koppling mellan förarens verksamhet och transitmedlemsstaten. Frågan huruvida förarens närvaro i en medlemsstat ska kvalificeras som transit påverkas därför inte av stopp som görs av exempelvis hygienskäl.

(12) När en förare utför en kombinerad transport utmärks den tjänst som tillhandahålls under den inledande eller avslutande vägtransportsträckan av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten om vägtransportsträckan i sig utgör en bilateral transport. Däremot finns en tillräcklig koppling till en värdmedlemsstats territorium när vägtransportsträckan utförs inom värdmedlemsstaten eller i form av en icke-bilateral internationell transport, och därför bör utstationeringsreglerna vara tillämpliga.

(13) När en förare utför andra typer av transporter, särskilt cabotagetransport eller icke-bilaterala internationella transporter, finns en tillräcklig koppling till värdsmedlemsstatens territorium. Kopplingen föreligger vid cabotagetransport enligt definitionerna i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 och förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 (omarbetning) (EUT L 300, 2009, s. 88)] eftersom hela transporten äger rum i en värdmedlemsstat och tjänsten därmed har en nära koppling till värdmedlemsstatens territorium. En icke-bilateral internationell transport kännetecknas av det faktum att föraren utför internationell transport utanför det utstationerande företagets etableringsmedlemsstat. De utförda tjänsterna är därför kopplade till den berörda värdmedlemsstaten snarare än till etableringsmedlemsstaten. I dessa fall krävs sektorsspecifika regler endast med avseende på administrativa krav och kontrollåtgärder.

…

(15) Vägtransportföretag i unionen står inför en växande konkurrens från vägtransportföretag som är baserade i tredjeländer. Det är därför av yttersta vikt att säkerställa att vägtransportföretag i unionen inte diskrimineras. Enligt artikel 1.4 i direktiv [96/71] får företag som är etablerade i en icke-medlemsstat inte behandlas förmånligare än företag som är etablerade i en medlemsstat. Denna princip bör även gälla med avseende på de särskilda regler om utstationering som föreskrivs i det här direktivet. Den bör i synnerhet gälla när vägtransportföretag i tredjeländer utför transporter enligt bilaterala eller multilaterala avtal som ger tillträde till unionsmarknaden.

…

(43) De nationella bestämmelser som införlivar detta direktiv bör tillämpas från och med det datum som infaller 18 månader efter dagen för ikraftträdandet av detta direktiv. Europaparlamentets och rådets direktiv [2018/957] ska tillämpas på vägtransportsektorn, i enlighet med artikel 3.3 i det direktivet, från och med den 2 februari 2022.”

52 I artikel 1 i direktiv 2020/1057, med rubriken ”Särskilda regler om utstationering av förare”, föreskrivs följande:

”1. I denna artikel fastställs särskilda regler vad gäller vissa aspekter av direktiv [96/71] avseende utstationering av förare inom vägtransportsektorn och av direktiv [2014/67] avseende administrativa krav och kontrollåtgärder för utstationering av dessa förare.

2. Dessa särskilda regler är tillämpliga på förare som är anställda av företag som är etablerade i en medlemsstat som vidtar den gränsöverskridande åtgärd som avses i artikel 1.3 a i direktiv [96/71].

3. Utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv [96/71] ska en förare inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv [96/71] när föraren utför bilaterala transporter av gods.

Inom ramen för detta direktiv avses med en bilateral transport av gods förflyttning av gods på grundval av ett transportavtal, från etableringsmedlemsstaten, enligt definitionen i artikel 2.8 i förordning [nr 1071/2009], till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland, eller från en annan medlemsstat eller ett tredjeland till etableringsmedlemsstaten.

Från och med den 2 februari 2022, som är den dag från och med vilken förare, enligt artikel 34.7 i förordning [nr 165/2014], ska registrera uppgifter om gränspassage manuellt, ska medlemsstaterna tillämpa undantaget för bilaterala transporter av gods enligt första och andra styckena i denna punkt även när föraren utöver att utföra en bilateral transport utför en lastnings- och/eller lossningsaktivitet i de medlemsstater eller tredjeländer som föraren passerar, under förutsättning att föraren inte lastar och lossar godset i samma medlemsstat.

Om en bilateral transport som utgår från etableringsmedlemsstaten, och under vilken ingen ytterligare aktivitet utförs, följs av en bilateral transport till etableringsmedlemsstaten, ska undantaget för ytterligare aktiviteter i tredje stycket vara tillämpligt för högst två ytterligare lastnings- och/eller lossningsaktiviteter, enligt de villkor som anges i tredje stycke.

Undantagen enligt tredje och fjärde styckena i denna punkt för ytterligare aktiviteter ska vara tillämpliga endast till och med den dag från och med vilken smarta färdskrivare som uppfyller det krav avseende registrering av gränspassager och ytterligare aktiviteter som avses i artikel 8.1 första stycket i förordning [nr 165/2014] ska monteras i fordon som registreras i en medlemsstat för första gången enligt artikel 8.1 fjärde stycket i den förordningen. Från och med den dagen ska undantagen i tredje och fjärde styckena i denna punkt för ytterligare aktiviteter vara tillämpliga endast för förare som använder fordon utrustade med smarta färdskrivare i enlighet med artiklarna 8, 9 och 10 i den förordningen.

4. Utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv [96/71] ska en förare inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv [96/71] när föraren utför bilaterala transporter av personer.

Inom ramen för detta direktiv avses med en bilateral transport vid internationella persontransporter, tillfälliga eller med linjetrafik, i den mening som avses i förordning [nr 1073/2009], att en förare utför någon av följande åtgärder:

a) Tar upp passagerare i etableringsmedlemsstaten och släpper av dem i en annan medlemsstat eller ett tredjeland.

b) Tar upp passagerare i en medlemsstat eller i ett tredjeland och släpper av dem i etableringsmedlemsstaten.

c) Tar upp och släpper av passagerare i etableringsmedlemsstaten i syfte att utföra lokala utflykter i en annan medlemsstat eller ett tredjeland, i enlighet med förordning [nr 1073/2009].

Från och med den 2 februari 2022, som är den dag från och med vilken förare ska, enligt artikel 34.7 i förordning [nr 165/2014], registrera uppgifter om gränspassage manuellt, ska medlemsstaterna tillämpa undantaget för bilaterala transporter av personer enligt första och

andra styckena i denna punkt även när föraren utöver att utföra en bilateral transport tar upp passagerare en gång och/eller släpper av passagerare en gång i medlemsstater eller tredjeländer som föraren passerar, under förutsättning att föraren inte erbjuder persontransporttjänster mellan två platser i den medlemsstat som passeras. Detsamma ska gälla för returresan.

Undantaget i tredje stycket i denna punkt för ytterligare aktiviteter ska vara tillämpligt endast till och med den dag från och med vilken smarta färdskrivare som uppfyller det krav avseende registrering av gränspassager och ytterligare aktiviteter som avses i artikel 8.1 första stycket i förordning [nr 165/2014] ska monteras i fordon som registreras i en medlemsstat för första gången enligt artikel 8.1 fjärde stycket i den förordningen. Från och med den dagen ska undantaget i tredje stycket i denna punkt för ytterligare aktiviteter vara tillämpligt endast för förare som använder fordon utrustade med smarta färdskrivare i enlighet med artiklarna 8, 9 och 10 i den förordningen.

5. Utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv [96/71] ska en förare inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv [96/71] när föraren korsar en medlemsstats territorium utan att lasta eller lossa gods och utan att ta upp eller släppa av passagerare.

6. Utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv [96/71] ska en förare inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv [96/71] när föraren utför den inledande eller avslutande vägtransportsträckan i en kombinerad transport enligt definitionen i rådets direktiv [92/106] om vägtransportsträckan i sig utgörs av bilaterala transporter enligt definitionen i punkt 3 i den här artikeln.

7. En förare som utför cabotagetransport enligt definitionerna i förordningarna [nr 1072/2009 och nr 1073/2009] ska anses vara utstationerad i enlighet med direktiv [96/71].

…

10. Transportföretag som är etablerade i en icke-medlemsstat får inte behandlas förmånligare än företag som är etablerade i en medlemsstat, inbegripet när de utför transporter enligt bilaterala eller multilaterala avtal som ger tillträde till unionsmarknaden eller delar av denna.

11. Genom undantag från artikel 9.1 och 9.2 i direktiv [2014/67] får medlemsstaterna endast införa följande administrativa krav och kontrollåtgärder med avseende på utstationering av förare:

a) En skyldighet för det vägtransportföretag som är etablerat i en annan medlemsstat att lämna in en utstationeringsdeklaration till de nationella behöriga myndigheterna i en medlemsstat till vilken föraren är utstationerad senast vid utstationeringens början, med användning av ett flerspråkigt standardformulär i det offentliga gränssnitt som är anslutet till informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som inrättats genom [Europaparlamentets och rådets] förordning (EU) nr 1024/2012 [av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen) (EUT L 316, 2012, s. 1)]. …

…”

53 Artikel 9 i direktiv 2020/1057 har rubriken ”Införlivande”. I punkt 1 första och andra styckena i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska senast den 2 februari 2022 anta och offentliggöra de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 2 februari 2022.”

4. Interinstitutionella avtalet

54 I punkterna 12–16 i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, av den 13 april 2016, om bättre lagstiftning (EUT L 123, 2016, s. 1) (nedan kallat det interinstitutionella avtalet), vilka ingår i avtalets kapitel III, med rubriken ”Verktyg för bättre lagstiftning”, föreskrivs följande under rubriken ”Konsekvensbedömningar”:

”12. De tre institutionerna är överens om att konsekvensbedömningar bidrar till att förbättra unionslagstiftningens kvalitet.

Konsekvensbedömningar är ett verktyg som ska hjälpa de tre institutionerna att fatta välinformerade beslut men de kan inte ersätta politiska beslut i den demokratiska beslutsprocessen. Konsekvensbedömningar får inte leda till onödiga förseningar i lagstiftningsprocessen eller försämra medlagstiftarnas möjligheter att föreslå ändringar.

Konsekvensbedömningar bör behandla förekomsten, omfattningen och följderna av ett problem och frågan huruvida unionsåtgärder är nödvändiga eller inte. De bör kartlägga alternativa lösningar och om möjligt de potentiella kostnaderna och fördelarna på kort och lång sikt, genom att utvärdera de ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenserna på ett integrerat och väl avvägt sätt med hjälp av både kvalitativa och kvantitativa analyser. Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bör iakttas fullt ut, liksom de grundläggande rättigheterna. Konsekvensbedömningarna bör om möjligt även behandla ’kostnaden för utebliven europeisk integration’ samt den inverkan på konkurrenskraften och den administrativa börda som de olika alternativen medför, med särskild hänsyn tagen till små och medelstora företag (Tänk småskaligt först), digitala aspekter och territoriella konsekvenser. Konsekvensbedömningar bör grundas på exakt, objektiv och fullständig information och vara proportionella till sin omfattning och inriktning.

13. Kommissionen kommer att göra konsekvensbedömningar av de lagstiftningsinitiativ och övriga initiativ, delegerade akter och genomförandeåtgärder som förväntas få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. De initiativ som ingår i kommissionens arbetsprogram eller i den gemensamma förklaringen kommer som huvudregel att åtföljas av en konsekvensbedömning.

Inom ramen för sin egen konsekvensbedömning kommer kommissionen att genomföra ett så brett samråd som möjligt. Kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll kommer att genomföra objektiva kvalitetskontroller av sina konsekvensbedömningar. De slutliga resultaten av konsekvensbedömningarna kommer att göras tillgängliga för Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten och kommer att offentliggöras tillsammans med yttrandena från nämnden för lagstiftningskontroll, när kommissionens initiativ antas.

14. Vid behandlingen av kommissionens lagstiftningsförslag kommer Europaparlamentet och rådet att fullt ut beakta kommissionens konsekvensbedömningar. För detta syfte ska konsekvensbedömningarna redovisas på ett sätt som underlättar Europaparlamentets och rådets utvärdering av de val som kommissionen gjort.

15. När Europaparlamentet och rådet anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen, kommer de att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag. Europaparlamentet och rådet kommer som huvudregel att använda kommissionens konsekvensbedömning som utgångspunkt för sitt fortsatta arbete. Vad som ska utgöra en ’betydande’ ändring bör avgöras av respektive institution.

16. Kommissionen får på eget initiativ eller på uppmaning av Europaparlamentet eller rådet komplettera sin egen konsekvensbedömning eller utföra andra analyser som den anser vara nödvändiga. Härvid kommer kommissionen att ta hänsyn till all tillgänglig information, det stadium som nåtts i lagstiftningsprocessen och behovet av att undvika onödiga förseningar i denna process. Medlagstiftarna kommer att fullt ut beakta alla ytterligare uppgifter som kommissionen lämnar i detta sammanhang.”

55 Punkt 42 i det interinstitutionella avtalet, som ingår i avtalets kapitel VII, med rubriken ”Genomförande och tillämpning av unionslagstiftningen”, har följande lydelse:

”De tre institutionerna framhäver nödvändigheten av att unionslagstiftningen tillämpas skyndsamt och korrekt i medlemsstaterna. Tidsfristen för införlivande av direktiv kommer att vara så kort som möjligt och i allmänhet inte längre än två år.”

II. Bakgrund till tvisten

56 Den 31 maj 2017 antog kommissionen flera förslag som tillsammans bildar ett så kallat mobilitetspaket, i syfte att ändra vissa aspekter av EU:s lagstiftning på transportsektorn.

57 Bland dessa ingår för det första förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (COM(2017) 277 final) (nedan kallat förslaget till arbetstidsförordning), för det andra förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009 i syfte att anpassa dem till utvecklingar inom sektorn (COM(2017) 281 final) (nedan kallat förslaget till etableringsförordning) och för det tredje förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn (COM(2017) 278 final) (nedan kallat förslaget till utstationeringsdirektiv).

58 Dessa förslag åtföljdes av två konsekvensbedömningar. Den ena konsekvensbedömningen avsåg det första och det tredje av dessa förslag (SWD (2017) 186 final) (nedan kallad konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna), medan den andra konsekvensbedömningen avsåg det andra förslaget (SWD (2017) 194 final) (nedan kallad konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna).

59 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) yttrade sig den 18 januari 2018, i två separata yttranden, om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009 i syfte att anpassa dem till utvecklingar inom sektorn (COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)) (EUT C 197, 2018, s. 38), respektive förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn [COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)] och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)) (EUT C 197, 2018, s. 45). Europeiska regionkommittén (Regionkommittén) yttrade sig för sin del om dessa tre förslag i ett yttrade av den 1 februari 2018, med rubriken ”Europa på väg: arbetsaspekter på vägtransport” (EUT C 176, 2018, s. 57).

60 Efter diskussioner såväl inom parlamentet och rådet som mellan dessa båda institutioner nåddes en kompromiss om kommissionens tre förslag under förhandlingarna den 11–12 december 2019 inom ramen för det interinstitutionella trepartsmötet mellan rådet, parlamentet och kommissionen.

61 Vid omröstningen i rådet den 7 april 2020 stöddes antagandet av nämnda tre rättsakter av en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna, medan nio medlemsstater, nämligen Republiken Bulgarien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen och Rumänien, motsatte sig antagandet.

62 Den 15 juli 2020 antog parlamentet och rådet förordningarna 2020/1054 och 2020/1055 samt direktiv 2020/1057 (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna).

III. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

A. Mål C-541/20

63 Republiken Litauen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.3 och 1.7 i direktiv 2020/1057, och i andra hand detta direktiv i dess helhet,

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.6 d och artikel 3 i förordning 2020/1054, och i andra hand denna förordning i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

64 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Litauen att ersätta rättegångskostnaderna.

65 Genom beslut av den 13 april 2021, Litauen/parlamentet och rådet (C-541/20 R, EU:C:2021:264), avslog domstolens vice ordförande Republiken Litauens ansökan om uppskov med verkställigheten av artikel 1.6 d och artikel 3 i förordning 2020/1054.

66 Genom beslut av den 27 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Litauens yrkanden.

67 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

68 Vid förhandlingen den 25 april 2023 återkallade Republiken Litauen sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.7 i direktiv 2020/1057.

B. Mål C-542/20

69 Republiken Litauen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009,

– ogiltigförklara artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

70 Genom beslut av den 26 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Litauens yrkanden.

71 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

C. Mål C-543/20

72 Republiken Bulgarien har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054, och i andra hand denna förordning i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

73 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Bulgarien att ersätta rättegångskostnaderna.

74 Genom beslut av den 29 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Bulgariens yrkande.

75 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

D. Mål C-544/20

76 Republiken Bulgarien har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara direktiv 2020/1057, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

77 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Bulgarien att ersätta rättegångskostnaderna.

78 Genom beslut av den 29 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Bulgariens yrkanden.

79 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

E. Mål C-545/20

80 Republiken Bulgarien har yrkat att domstolen ska

– i första hand ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och i andra hand ogiltigförklara punkt 1.3 i dess helhet,

– i första hand ogiltigförklara artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och i andra hand ogiltigförklara nämnda artikel 2.4 i dess helhet,

– i tredje hand ogiltigförklara förordning 2020/1055 i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

81 Genom beslut av den 29 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Bulgariens yrkanden.

82 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

83 Genom beslut av den 3 juni 2022, Bulgarien/parlamentet och rådet (C-545/20 R, EU:C:2022:445), avslog domstolens vice ordförande Republiken Bulgariens ansökan om uppskov med verkställigheten av i första hand artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och i andra hand punkt 1.3 i dess helhet, samt i tredje hand förordning 2020/1055 i dess helhet.

F. Mål C-546/20

84 Rumänien har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054, och i andra hand denna förordning i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

85 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

86 Genom beslut av den 21 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Lettland tillstånd att intervenera till stöd för Rumäniens yrkanden.

87 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

G. Mål C-547/20

88 Rumänien har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009,

– ogiltigförklara artikel 2.4 a–c i förordning 2020/1055,

– alternativt ogiltigförklara förordning 2020/1055 i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

89 Genom beslut av den 22 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Republiken Litauen tillstånd att intervenera till stöd för Rumäniens yrkanden.

90 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

91 Genom beslut av den 3 juni 2022, Rumänien/parlamentet och rådet (C-547/20 R, EU:C:2022:446), avslog domstolens vice ordförande Rumäniens ansökan om uppskov med verkställigheten av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.

H. Mål C-548/20

92 Rumänien har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057 och i andra hand detta direktiv i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

93 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

94 Genom beslut av den 22 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland och Republiken Lettland tillstånd att intervenera till stöd för Rumäniens yrkanden.

95 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

I. Mål C-549/20

96 Republiken Cypern har yrkat att domstolen ska

– i första hand ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och i andra hand ogiltigförklara punkt 1.3 i dess helhet,

– i tredje hand ogiltigförklara förordning 2020/1055 i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

97 Genom beslut av den 12 maj 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Cyperns yrkanden.

98 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

J. Mål C-550/20

99 Republiken Cypern har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara direktiv 2020/1057, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

100 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Cypern att ersätta rättegångskostnaderna.

101 Genom beslut av den 29 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Cyperns yrkanden.

102 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

K. Mål C-551/20

103 Ungern har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 1.6 c och artikel 2.2 i förordning 2020/1054, samt i förekommande fall de bestämmelser i förordningen som inte kan skiljas därifrån, eller till och med förordningen i dess helhet,

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning 1071/2009, samt i förekommande fall de bestämmelser i förordning 2020/1055 som inte kan skiljas därifrån,

– ogiltigförklara i första hand artikel 1 i direktiv 2020/1057, och i andra hand artikel 1.6 i det direktivet, samt i förekommande fall de bestämmelser i direktivet som inte kan skiljas därifrån, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

104 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

105 Genom beslut av den 13 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Ungerns yrkanden.

106 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

L. Mål C-552/20

107 Republiken Malta har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 förordning nr 1071/2009,

– ogiltigförklara artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

108 Genom beslut av den 22 april 2021 beviljade domstolens ordförande Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Maltas yrkanden.

109 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

M. Mål C-553/20

110 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, och i andra hand förordningen i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

111 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

112 Genom beslut av den 27 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Polens yrkanden.

113 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

N. Mål C-554/20

114 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009,

– ogiltigförklara artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009,

– ogiltigförklara artikel 2.4 a i förordning 2020/1055,

– ogiltigförklara artikel 2.5 b i den förordningen,

– alternativt ogiltigförklara nämnda förordning i dess helhet, och

– förplikta Europaparlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

115 Genom beslut av den 27 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Polens yrkanden.

116 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

O. Mål C-555/20

117 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara i första hand artiklarna 1.3, 1.4, 1.6, 1.7 och 9.1 i direktiv 2020/1057, och i andra hand direktivet i dess helhet, och

– förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

118 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla talan i dess helhet, och

– förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

119 Genom beslut av den 27 april 2021 beviljade domstolens ordförande Republiken Estland, Republiken Lettland och Rumänien tillstånd att intervenera till stöd för Republiken Polens yrkanden.

120 Genom beslut samma dag beviljade domstolens ordförande Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige tillstånd att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden samt Republiken Italien tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

P. Förening av mål C-541/20–C-555/20

121 Genom beslut av den 13 oktober 2023 beslutade domstolens ordförande, i enlighet med artikel 54.2 i domstolens rättegångsregler, att förena mål C-541/20–C-555/20 vad gäller såväl den muntliga delen av förfarandet, i den mån denna ännu inte hade avslutats, som det slutliga avgörandet.

IV. Respektive talan

A. Förordning 2020/1054

122 Republiken Litauen (mål C-541/20), Republiken Bulgarien (mål C-543/20), Rumänien (mål C-546/20), Ungern (mål C-551/20) och Republiken Polen (mål C-553/20) har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara en mängd bestämmelser i förordning 2020/1054, alternativt denna förordning i dess helhet.

123 För det första riktas Republiken Bulgariens, Rumäniens och Ungerns respektive talan mot artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, genom vilken artikel 8.8 i förordning nr 561/2006 ersattes av en ny punkt 8. Enligt denna bestämmelse är det förbjudet för förare att tillbringa sin normala veckovila och veckovila på mer än 45 timmar som tas ut som kompensation för tidigare reducerad veckovila i fordonet (nedan kallat förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet).

124 För det andra riktas Republiken Litauens, Republiken Bulgariens, Rumäniens och Republiken Polens respektive talan mot artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, genom vilken en ny artikel 8a infördes i artikel 8 i förordning nr 561/2006. I denna bestämmelse föreskrivs att transportföretagen ska organisera förarnas arbete så, att förarna kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka, beroende på om de tidigare har eller inte har tagit två på varandra följande reducerade viloperioder, för att där påbörja eller tillbringa åtminstone en normal veckovila eller kompensationsvila (nedan kallad den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054).

125 För det tredje riktas Ungerns talan även mot artikel 2.2 i förordning 2020/1054, som ersatte punkt 4 i artikel 3 i förordning nr 165/2014 med en ny punkt 4 och en punkt 4a, genom vilka dagen för ikraftträdandet av skyldigheten att installera andra generationens smarta färdskrivare (nedan kallade V2-färdskrivare) tidigarelades.

126 För det fjärde har slutligen Republiken Litauen i sin talan även yrkat att artikel 3 i förordning 2020/1054 ska ogiltigförklaras, i den del det i första stycket i denna artikel fastställdes att förordning 2020/1054 skulle träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

1. Bedömning av grunderna

127 Republiken Litauen har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan (mål C-541/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 45 FEUF. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 26 FEUF (den första delgrunden) och den allmänna principen om icke-diskriminering (den andra delgrunden). Den tredje grunden avser artikel 3.3 FEU, artiklarna 11 och 191 FEUF samt unionens politik på miljöområdet och kampen mot klimatförändringar. Den fjärde grunden avser proportionalitetsprincipen. I samma talan har nämnda medlemsstat åberopat tre grunder till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054: för det första åsidosättande av proportionalitetsprincipen, för det andra åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF och för det tredje åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.

128 Republiken Bulgarien har åberopat fem grunder till stöd för sin talan (mål C-543/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054. De tre första grunderna, som riktas mot artikel 1.6 d i denna förordning, avser för det första åsidosättande av artikel 45 FEUF (den första delgrunden), artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (den andra delgrunden), för det andra åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som slås fast i artikel 5.4 FEU och artikel 1 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna) och för det tredje åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Den fjärde grunden, som riktas mot artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, avser åsidosättande av

proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och artikel 1 i nämnda protokoll. Den femte grunden, som riktas mot artikel 1.6 c och d i denna förordning, avser åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering i artikel 18 FEUF och artiklarna 20 och 21 i stadgan, principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU och – i den mån domstolen anser det nödvändigt – artikel 95.1 FEUF.

129 Rumänien har åberopat tre grunder till stöd för sin talan (mål C-546/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.6 c och d i förordning 2020/1054. Den första grunden, som riktas mot dessa båda bestämmelser, avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. Den andra grunden, som riktas mot artikel 1.6 d i förordningen, avser åsidosättande av etableringsfriheten i artikel 49 FEUF. Den tredje grunden, som består av två delar, riktas mot artikel 1.6 c och d i nämnda förordning och avser åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF.

130 Ungern har åberopat en enda grund till stöd för sin talan (mål C-551/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, nämligen en uppenbart oriktig bedömning och åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 2.2 i förordningen har nämnda medlemsstat åberopat tre grunder. Den första grunden avser en uppenbart oriktig bedömning och åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den andra grunden avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Den tredje grunden avser åsidosättande av skyldigheten att upprätthålla unionens ekonomiska konkurrenskraft i artikel 151 andra stycket FEUF.

131 Republiken Polen har åberopat fem grunder till stöd för sin talan (mål C-553/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054. Dessa avser för det första åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som slås fast i artikel 5.4 FEU, för det andra av rättssäkerhetsprincipen, för det tredje av artikel 91.2 FEUF, för det fjärde av artikel 94 FEUF och för det femte av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan.

132 Domstolen kommer i tur och ordning att pröva yrkandena om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d, artikel 1.6 c, artikel 2.2 och artikel 3 i förordning 2020/1054.

2. Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054

133 Till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 har Republiken Litauen (mål C-541/20), Republiken Bulgarien (mål C-543/20), Rumänien (mål C-546/20) och Republiken Polen (C-553/20) i förekommande fall åberopat åsidosättande av

– proportionalitetsprincipen (Republiken Litauens fjärde grunds första till tredje del, Republiken Bulgariens andra grund, Rumäniens första grunds andra del och Republiken Polens första grund),

– principerna om likabehandling och icke-diskriminering (Republiken Litauens andra grunds andra del, Republiken Bulgariens femte grunds första del och Rumänien tredje grunds andra del),

– rättssäkerhetsprincipen (Republiken Litauens fjärde grunds fjärde del, Republiken Bulgariens tredje grund och Republiken Polens andra grund),

– den fria rörligheten för unionsmedborgare i artikel 21.1 FEUF och artikel 45 i stadgan (Republiken Bulgariens första grunds andra del),

– den inre marknadens funktion i artikel 26 FEUF (Republiken Litauen andra grunds första del),

– den fria rörligheten för arbetstagare i artikel 45 FEUF (Republiken Litauens första grund och Republiken Bulgariens första grunds första del),

– etableringsfriheten i artikel 49 FEUF (Rumäniens andra grund),

– de unionsrättsliga bestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken i artikel 91.2 FEUF (Rumäniens första grunds andra del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, och Republiken Polens tredje grund) och artikel 94 FEUF (Rumäniens första grund andra del, avseende proportionalitetsprincipen, och Republiken Polens fjärde grund), och

– de unionsrättsliga bestämmelserna på miljöskyddsområdet (Republiken Litauens tredje grund och Republiken Polens femte grund).

a) Upptagande till sakprövning

1) Parternas argument

134 I mål C-543/20 har rådet uttryckt tvivel om huruvida Republiken Bulgariens yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan tas upp till sakprövning, eftersom detta yrkande i själva verket inte syftar till att ifrågasätta giltigheten av denna bestämmelse utan till att få ett förtydligande av hur denna bestämmelse ska tolkas.

135 Rådet har erinrat om att en bestämmelse i unionens sekundärrätt, så långt det är möjligt, ska tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i fördragen. Rådet har påpekat att enligt Republiken Bulgarien skulle artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 i förevarande fall kunna bli föremål för en sådan fördragskonform tolkning. I så fall skulle domstolen inte behöva pröva de grunder som åberopats till stöd för detta yrkande. Antingen är den tolkning som medlemsstaten förespråkat korrekt, i vilket fall medlemsstaten inte ifrågasätter giltigheten av denna bestämmelse, eller så är denna tolkning felaktig, eftersom det finns en annan tolkning som är förenlig med fördragen, i vilket fall talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som åberopats.

136 En medlemsstat kan inte få lov att använda sin privilegierade ställning enligt artikel 263 FEUF för att ifrågasätta lagenligheten av unionens lagstiftningsakter enbart i syfte att klargöra deras innebörd genom att lägga fram olika tolkningar för domstolen och be den att bortse från vissa av dem. I likhet med artikel 267 FEUF kan artikel 263 FEUF inte användas för att ställa hypotetiska frågor till domstolen.

137 Republiken Bulgarien anser att dess yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan tas upp till sakprövning.

2) Domstolens bedömning

138 Av artikel 263 FEUF jämförd med artikel 264 FEUF framgår att en talan som väckts med stöd av den första av dessa bestämmelser och som syftar till ogiltigförklaring av en av de rättsakter som nämns i första stycket i den bestämmelsen måste innehålla ett yrkande om ogiltigförklaring av denna rättsakt. Härav följer att en talan i vilken det yrkas att domstolen ska tolka en sådan rättsakt inte har stöd i artikel 263 FEUF och därför ska avvisas.

139 När en part med stöd av artikel 263 FEUF har yrkat ogiltigförklaring av en unionsrättsakt och i sin ansökan, i enlighet artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler, har angett de grunder och argument som åberopats till stöd för yrkandet samt en kortfattad sammanfattning av dessa grunder, ska domstolen emellertid med nödvändighet, och oberoende av varje yrkande om detta från sökanden, kontrollera huruvida den tolkning av den angripna rättsakten som utgör premissen för dessa grunder och argument är välgrundad. Om domstolen gör en annan tolkning av denna rättsakt, kan detta nämligen räcka som motiv för att inte godta dessa grunder och argument.

140 I förevarande fall har Republiken Bulgarien i sin ansökan i mål C-543/20 på ett klart och precist sätt angett de grunder och argument som denna medlemsstat har anfört till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, samt en kort sammanfattning av de grunder som åberopats i detta syfte. Av ansökan framgår således att talan i det målet syftar till att ifrågasätta lagenligheten av denna bestämmelse med stöd av artikel 263 FEUF, med iakttagande av kraven i artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler.

141 Av ansökan framgår dessutom att de grunder och argument som Republiken Bulgarien har åberopat utgår från antagandet att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ska tolkas så, att denna bestämmelse ålägger förarna att i förekommande fall återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka för att där tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila, utan att förarna ges möjlighet att själva välja var de vill tillbringa sin viloperiod.

142 För att pröva dessa grunder och argument måste domstolen således kontrollera huruvida den tolkning av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 som nämns i föregående punkt, vilken utgör premissen för dessa grunder och argument, är korrekt.

143 Republiken Bulgarien har visserligen själv, i en inledande del av sin ansökan, medgett dels att det även är möjligt att tolka denna bestämmelse så, att den inte ålägger förarna en sådan skyldighet att återvända till en av de två platser som anges i bestämmelsen, eftersom det fortfarande står dessa fritt att välja att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där de önskar, dels att det, om domstolen skulle göra en sådan tolkning, saknas anledning att pröva de grunder och argument som åberopats till stöd för talan, vilka avser åsidosättande av den grundläggande rätten till fri rörlighet för arbetstagare och unionsmedborgare samt av proportionalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. En sådan omständighet motiverar emellertid inte att talan avvisas. Domstolen är nämligen under alla omständigheter skyldig att pröva huruvida den tolkning av nämnda bestämmelse som utgör premissen för dessa grunder och argument är välgrundad.

144 Rådets invändning om rättegångshinder mot Republiken Bulgariens yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ska således ogillas.

b) Prövning i sak

145 Av de argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har anfört till stöd för sina respektive yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 framgår att de grunder som dessa medlemsstater har åberopat avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget och bestämmelserna om miljöskydd i EUF-fördraget, bygger på antagandet att denna bestämmelse ska tolkas på det sätt som anges i punkt 141 i förevarande dom, det vill säga att förarna i förekommande fall är skyldiga att var tredje eller fjärde vecka återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, och således inte själva har möjlighet att välja var de vill tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

146 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Republiken Polen har emellertid kritiserat unionslagstiftaren för att ha åsidosatt rättssäkerhetsprincipen, med motiveringen att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte är tillräckligt tydlig. Domstolen måste därför först pröva de grunder och argument som avser åsidosättandet av denna princip.

1) Huruvida rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts

i) Parternas argument

147 Republiken Litauen, i sin fjärde grunds fjärde del, om åsidosättande av proportionalitetsprincipen, Republiken Bulgarien, i sin tredje grund, och Republiken Polen, i sin andra grund, har alla gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen på grund av dess brist på klarhet och precis räckvidd.

148 Rättssäkerhetsprincipen kräver att rättsregler är klara, precisa och förutsägbara när det gäller vilka rättsverkningar de har, så att berörda parter kan sätta sig in i situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning. Även om det kan godtas att en reglering är vag, innehåller en abstrakt formulering eller ger ett utrymme för skönsmässig bedömning, är detta dock under förutsättning att den inte leder till godtycke och att den kan preciseras i rättspraxis, vilket inte är fallet i förevarande fall.

149 Republiken Bulgarien och Republiken Polen har för det första gjort gällande att de skyldigheter som förare eller transportföretaget åläggs inte är klart definierade. Lydelsen av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger nämligen utrymme för betydande tvivel beträffande huruvida förarna kan välja en annan plats för veckovila än de två platser som anges i denna bestämmelse, huruvida det åligger förarna eller transportföretagen att iaktta den skyldighet som följer av denna bestämmelse och, i det sistnämnda fallet, om dessa företag endast är skyldiga att ge föraren ledigt och tillhandahålla honom eller henne ett transportmedel så att han eller hon kan tillbringa sin vilotid på en av de två angivna platserna eller om det även åligger företagen att se till att föraren faktiskt beger sig till en av dessa platser, vilket antyds i skäl 14 i förordningen, där det hänvisas till transportföretagens fullgörande av sina skyldigheter ”när det gäller förläggningen av det normala återvändandet”.

150 Republiken Litauen och Republiken Bulgarien anser att den enda tolkning av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 som är förenlig med förarnas grundläggande friheter och målet att förbättra arbetsvillkoren är att anse att denna bestämmelse inte innebär en skyldighet för föraren

att återvända till sin bostad eller till den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, utan att transportföretaget måste organisera förarens arbete på ett sådant sätt att det inte påverkar förarens frihet att välja att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där han eller hon önskar. Republiken Bulgarien anser emellertid att även om nämnda bestämmelse har en sådan räckvidd, bör arbetsgivaren ha en sådan skyldighet endast om föraren har uttryckt en önskan om att återvända till en av dessa två platser.

151 För det andra anser Republiken Litauen och Republiken Polen att det är mycket svårt att fastställa på vilket sätt transportföretaget konkret ska uppfylla den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054. Republiken Litauen har i detta avseende gjort gällande att unionslagstiftaren inte har preciserat på vilket sätt denna skyldighet ska iakttas i praktiken. Det har således varken preciserats hur en förare ska återvända, såsom kostnader och bevis på att föraren har återvänt, eller vad följderna blir för arbetsgivaren och, i förekommande fall, arbetstagaren om föraren vägrar att återvända. På samma sätt är begreppet förarens ”bostad” inte klart definierat. Det är framför allt oklart huruvida en förare från ett tredjeland måste återvända till detta land eller till sin tillfälliga bostadsort i den berörda medlemsstaten och mer allmänt oklart huruvida detta uttryck avser den berörda medlemsstaten eller en viss bostadsadress. All denna osäkerhet omöjliggör en enhetlig tillämpning av förordning 2020/1054. Republiken Polen har hävdat att denna förordning inte gör det möjligt att fastställa på vilket sätt transportföretaget ska ålägga föraren att utnyttja den möjlighet att återvända som företaget erbjuder. Det är också oklart vilket fordon som ska användas för detta ändamål. Artikel 1.6 d i nämnda förordning skulle således kunna ålägga transportföretag skyldigheter som de är helt oförmögna att fullgöra utan att åsidosätta arbetstagarnas grundläggande rätt till personlig frihet.

152 För det tredje har Republiken Polen gjort gällande att det även råder betydande tvivel om huruvida föraren först måste återvända till arbetsstället innan han eller hon kan återvända till bostaden. Det är utifrån ordalydelsen av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 oklart om ett transportföretag, genom att tillåta förarna att återvända direkt till bostaden, fullgör skyldigheten att garantera förarna en viloperiod, eftersom förarna ”inleder sin veckovila” på arbetsgivarnas arbetsställe. Denna brist på precision kan få transportföretagen att förse förarna med ett transportmedel till arbetsgivarens arbetsställe, och först därefter till deras bostad, vilket för de förare som bor långt ifrån arbetsstället innebär en vila av sämre kvalitet.

153 För det fjärde anser Republiken Polen att det är oklart huruvida den färdskrivare vars registrering utgör den bevisning som krävs enligt artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som infördes i denna förordning genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, är färdskrivaren i det fordon med vilket föraren återvänder till arbetsstället eller till sin bostad eller färdskrivaren i det fordon som föraren vanligtvis använder. Enligt artikel 33.2 i förordning nr 165/2014 ska uppgifter som registreras med hjälp av färdskrivare bevaras i minst ett år. Enligt skäl 14 i förordning 2020/1054 kan transportföretaget emellertid även använda andra handlingar för att visa att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i denna förordning har uppfyllts, utan att det i artikel 8.8a i förordning nr 561/2006 specificeras hur länge dessa handlingar ska bevaras.

154 Även om det är riktigt att medlemsstaterna på vissa villkor får vidta åtgärder för att tillämpa unionsrätten, måste det emellertid i förordningarna med tillräcklig precision fastställas vad dessa nationella åtgärder ska innehålla. Så är emellertid inte fallet med bestämmelserna i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, som ger de behöriga nationella myndigheterna ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning eller möjliggör ett alltför stort antal olika nationella lösningar. Förordningen syftar emellertid just till att stärka rättssäkerheten när det gäller de skyldigheter som åvilar transportföretag. Dessa skyldigheter bör därför fastställas på ett uttömmande och

obestridligt sätt i en direkt tillämplig unionsakt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av unionsrätten på den inre marknaden. De preciseringar som de olika medlemsstaterna har gjort av bestämmelserna i nämnda förordning leder tvärtom till att de tillämpas på olika sätt inom medlemsstaterna, vilket ökar rättsosäkerheten.

155 För det femte anser Republiken Bulgarien att den rättsosäkerhet som artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger upphov till följer av de motstridiga tolkningar som framgår av både den motivering som rådet lade fram vid första behandlingen under lagstiftningsförfarandet och parlamentets förklaringar under lagstiftningsförfarandet avseende ett ändringsförslag som i slutändan inte antogs. Rättsosäkerheten bekräftas även av de uttalanden som kommissionen gjorde som svar på en begäran om förtydligande från företrädare för transportsektorn och i de ”Frågor och svar” om bland annat förordning 2020/1054 (”*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*” (”Mobilitetspaket I – Sociala bestämmelser – Kör- och viloperioder – Frågor och svar – Del 1 och 2”), av den 25 november 2020 och den 21 april 2021), som innehåller riktlinjer som inte under några omständigheter är bindande.

156 För det sjätte har Republiken Bulgarien understrukit att det i avsaknad av rättssäkerhet inte kan uteslutas att de lokala myndigheterna eller unionsmedborgarna tolkar artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 så, att den ålägger förare en skyldighet att var tredje eller fjärde vecka återvända till sin bostad eller till den medlemsstat där deras arbetsgivare är etablerad. Av en rapport från den belgiska polisen framgår således att sanktionsavgifter har påförts ett transportföretag enbart av det skälet att en förare inte hade återvänt efter 13 veckor, utan att det prövades var föraren hade valt att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, trots att föraren hade möjlighet att återvända till sin bostad eller till den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad.

157 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

158 Enligt fast rättspraxis kräver rättssäkerhetsprincipen dels att rättsregler ska vara klara och precisa, dels att enskilda kan förutse hur dessa rättsregler kommer att tillämpas, i synnerhet om rättsreglerna kan få negativa konsekvenser. Enligt nämnda princip krävs det i synnerhet att en lagstiftning gör det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de därigenom åläggs och att de på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 223 och där angiven rättspraxis).

159 Dessa rättssäkerhetskrav kan emellertid inte förstås så, att de hindrar unionslagstiftaren från att i en bestämmelse använda sig av ett abstrakt juridiskt begrepp, eller att de innebär ett krav på att en sådan abstrakt bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas. Det är nämligen inte möjligt för lagstiftaren att i förväg bestämma alla dessa fall (dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 224 och där angiven rättspraxis).

160 Således är det inte nödvändigt att en lagstiftningsakt i sig innehåller tekniska preciseringar, och unionslagstiftaren kan betjäna sig av en allmän rättslig ram som vid behov ska preciseras närmare vid ett senare tillfälle (dom av den 30 januari 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

161 Det faktum att en lag lämnar ett bedömningsutrymme åt de myndigheter som har ansvaret för att genomföra lagen strider således inte i sig mot kravet på förutsebarhet, under förutsättning att omfattningen av denna befogenhet och sättet för dess användande är tillräckligt klart reglerade med beaktande av det legitima mål som står på spel, så att enskilda ges ett adekvat skydd mot godtycke (dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 225 och där angiven rättspraxis.

162 Rättssäkerhetsprincipen innebär inte heller någon skyldighet att se till att rättsordningen inte förändras över tid, eftersom det står unionslagstiftaren fritt att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning ändra den befintliga lagstiftningssituationen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punkt 50).

163 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska bedöma huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är förenlig med rättssäkerhetsprincipen.

164 Det är värt att erinra om att det genom denna bestämmelse införs en punkt 8a i artikel 8 i förordning nr 561/2006, bestående av tre stycken.

165 Enligt det första stycket ska transportföretag organisera förarnas arbete så att föraren inom varje period om fyra på varandra följande veckor kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

166 I det andra stycket föreskrivs att om föraren har tagit ut två på varandra följande veckovilor i enlighet med artikel 8.6 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.6 a i förordning 2020/1054, så ska transportföretaget organisera förarens arbete så att denne under den tredje veckan kan återvända för att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila.

167 Enligt det tredje stycket ska transportföretaget dokumentera hur det uppfyller den skyldigheten och förvara dokumentationen i sina lokaler för att kunna uppvisa den på kontrollmyndigheternas begäran.

168 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Republiken Polen har för det första anfört att det av artikel 8.8a i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, dels inte framgår huruvida skyldigheten enligt denna bestämmelse att återvända åligger förarna eller transportföretagen, dels inte framgår om det står förarna fritt att välja att inleda sin normala veckovila eller kompensationsvila på en annan plats än företagets arbetsställe eller sin bostad. Vad gäller detta argument konstaterar domstolen att det av ordalydelsen i artikel 8.8a, särskilt av formuleringen ”transportföretag ska organisera” i de två första styckena och formuleringen ”företaget ska dokumentera hur det fullgör den skyldigheten” i det tredje stycket, tydligt framgår att bestämmelserna i artikel 8.8a inte riktar sig till förarna utan till transportföretagen, genom att dessa åläggs en skyldighet att organisera förarnas arbete så att förarna, såsom framgår av ordet ”kan” i de två första styckena, i förekommande fall ges möjlighet att var tredje eller fjärde vecka återvända antingen till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

169 Som generaladvokaten påpekade i punkt 126 i sitt förslag till avgörande åläggs transportföretagen i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 således en skyldighet att organisera förarnas arbete, i så mening att dessa företag, i egenskap av arbetsgivare och med utnyttjande av alla de medel som står till deras förfogande inom ramen för anställningsförhållandet med förarna, måste göra det möjligt för förarna att under sin arbetstid återvända till en av de två platser som anges i denna

bestämmelse, det vill säga arbetsgivarens arbetsställe eller förarnas bostadsort. Denna skyldighet är dessutom begränsad till endast en av dessa två platser och skyldigheten omfattar således inte andra platser.

170 Den skyldighet som nämns i föregående punkt påverkar emellertid inte en förares frihet att välja att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där han eller hon önskar.

171 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 innebär nämligen inte att förarna är skyldiga att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på en viss plats. Även om denna bestämmelse, vilket bekräftas av skäl 8 i förordning 2020/1055, ger förarna ”rätt” att återvända till en av de två platser som specificeras i bestämmelsen för att där inleda eller tillbringa sin viloperiod, ålägger bestämmelsen inte förarna någon skyldighet i detta avseende. Förarna är nämligen inte skyldiga att under alla omständigheter återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostadsort, utan det står dem fritt att välja att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där de önskar.

172 Räckvidden för den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 bekräftas dessutom av skäl 14 i den förordningen, där det anges att transportföretagen, i syfte att undvika att perioderna borta från hemmet blir orimligt långa, måste organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att de ”kan” nå arbetsgivarens arbetsställe eller sin bostad var tredje eller fjärde vecka, samtidigt som det uttryckligen anges att förarna är ”fria att välja var de tillbringar sin viloperiod”.

173 Härav följer att även om artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 bevarar förarnas frihet att välja var de vill inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila, har unionslagstiftaren framför allt, och mer grundläggande, sett till att förarna inte utsätts för några påtryckningar att inte återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad. I detta avseende påpekades det i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 49) att det är svårt för förarna att bevisa att deras beslut att tillbringa sin vilotid i fordonet baseras på ett fritt val.

174 Domstolen erinrar om att arbetstagaren måste anses vara den svagare avtalsparten i anställningsförhållandet, vilket medför att det är nödvändigt att frånta arbetsgivaren möjligheten att inskränka arbetstagarens rättigheter eller avhålla arbetstagaren från att uttryckligen göra gällande sina rättigheter gentemot arbetsgivaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punkterna 44 och 45 och där angiven rättspraxis).

175 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan således, i motsats till vad Republiken Bulgarien har hävdat, inte tolkas så, att den fritar en arbetsgivare från skyldigheten att organisera sina förares arbete på ett sådant sätt att dessa kan återvända, med motiveringen att förarna, i förväg och generellt, har avstått från att utöva den rätt som denna bestämmelse ger dem att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där de önskar.

176 Som rådet med rätta har påpekat kompletterar artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 således artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 561/2006, vars innehåll i huvudsak inte har ändrats genom artikel 1.8 b i förordning 2020/1054. Av denna artikel följer att när föraren lämnat fordonet på en annan plats än sin hemort eller arbetsgivarens arbetsställe ska den tid som går åt för att bege sig till detta fordon och återvända därifrån i princip inte anses utgöra en del av viloperioden. I detta sammanhang garanterar således artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 numera förarna rätten att, i enlighet med artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 561/2006, bege sig till en av dessa två platser för

att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Eftersom den tid som krävs för returresan inte är vilotid utan arbetstid, ankommer det på arbetsgivaren att stå för de eventuella kostnaderna för returresan.

177 Av detta följer att transportföretagen enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är skyldiga att organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att de i förekommande fall var tredje eller var fjärde vecka kan återvända till företagets arbetsställe eller till sin bostad för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

178 För att inte äventyra förarens faktiska rätt att återvända till en av de platser som avses i föregående punkt innebär denna bestämmelse i princip även en skyldighet för transportföretaget att själv bekosta organiserandet av förarens returresa, såvida inte föraren väljer att inte återvända till någon av dessa platser för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Ett transportföretag är således inte skyldigt att vidta de åtgärder som krävs för att organisera en viss förares returresa, om föraren har informerat företaget om sitt val att inte återvända till någon av dessa platser.

179 I motsats till vad Republiken Polen har hävdat innebär artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 således inte heller någon skyldighet för transportföretagen att tvinga förarna att faktiskt tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på hemorten, eftersom en arbetsgivare varken kan kräva på vilken plats arbetstagaren ska tillbringa denna viloperiod eller, i ännu mindre grad, kontrollera vad en förare gör när han eller hon inte arbetar.

180 Härav följer även att det, i motsats till vad Republiken Litauen har gjort gällande, inte kan vidtas sanktionsåtgärder mot vare sig föraren, för det fall denne vägrar att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på sin bostadsort, eller transportföretaget, för det fall föraren inte återvänder till någon av de platser som anges i denna bestämmelse, förutsatt att företaget kan visa att det är föraren som av egen fri vilja har valt att inte utnyttja den möjlighet att återvända som företaget har planerat att organisera.

181 Vad för det andra gäller Republiken Litauens och Republiken Polens argument att förordning 2020/1054 inte innehåller några närmare uppgifter om det praktiska genomförandet av skyldigheten i artikel 1.6 d i denna förordning att göra det möjligt för förarna att återvända, särskilt transportföretagens organiserande av en eventuell returresa, påpekar domstolen att det följer av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 159 i förevarande dom att rättssäkerhetsprincipen inte hindrar unionslagstiftaren från att, inom ramen för en bestämmelse som denne antar, använda sig av ett abstrakt juridiskt begrepp, eller innebär ett krav på att en sådan abstrakt bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas Det är nämligen inte möjligt för lagstiftaren att i förväg bestämma alla dessa fall.

182 Iakttagandet av rättssäkerhetsprincipen kräver således varken att unionslagstiftaren fastställer alla särskilda sätt att genomföra bestämmelserna i en lagstiftningsakt eller förutser samtliga konkreta situationer på vilka dessa bestämmelser kan tillämpas. Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 160 i förevarande dom har unionslagstiftaren nämligen rätt att, av flexibilitetsskäl och med iakttagande av proportionalitetsprincipen, använda sig av en allmän rättslig ram som kan preciseras närmare vid ett senare tillfälle.

183 Unionslagstiftaren kan således inte klandras för att i en bestämmelse med allmän giltighet, såsom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, inte ha preciserat alla praktiska former för organiserandet av arbetet när det gäller förarnas eventuella återvändande, bland annat vad gäller det transportmedel

som de kan använda för returresan. Sådana preciseringar hade äventyrat den flexibilitet som unionslagstiftaren har velat ge transportföretagen att i deras egenskap av arbetsgivare, och inom ramen för anställningsförhållandet med förarna, själva besluta hur förarna rent konkret ska utöva sina rättigheter, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall. Om detta krav på flexibilitet inte ska åsidosättas kan unionslagstiftaren inte heller klandras för att i en sådan allmänt tillämplig bestämmelse inte ha angett på vilket sätt transportföretagen ska förena den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 med iakttagandet av förarnas frihet att välja var de vill tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Sådana villkor är nämligen beroende av omständigheterna i varje enskilt fall.

184 Det går inte heller att godta Republiken Litauens argument att uttrycket bostad inte är klart definierat. Mot bakgrund av detta uttrycks normala innebörd och domstolens fasta praxis, enligt vilken det med bostad avses den bosättningsort som personen i fråga betraktar som central för sina levnadsbetingelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, punkt 37, och dom av den 11 september 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punkt 26 och där angiven rättspraxis), måste detta begrepp anses syfta klart och precist på en viss ort och inte en medlemsstats territorium i dess helhet, vilket Republiken Litauen föreställer sig.

185 Vad gäller den särskilda situation som förare från tredjeländer befinner sig går det inte längre att hävda att den omständigheten att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte uttryckligen reglerar denna situation medför att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts, eftersom transportföretagen enligt denna bestämmelse ska göra det möjligt för sådana förare att under sin arbetstid återvända antingen till den ort i ett tredjeland där de i förekommande fall är bosatta eller till arbetsgivarens arbetsställe i unionen.

186 Vad för det tredje gäller Republiken Polens specifikare argument i detta sammanhang, nämligen att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 tycks ålägga transportföretagen en skyldighet att försäkra sig om att förarna först kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe och därefter till sin egen bostad, vilket således fråntar förarna möjligheten att återvända direkt dit, kan detta argument inte godtas. Det framgår nämligen av själva ordalydelsen i denna bestämmelse, jämförd med skäl 14 i samma förordning, att förarna bör ha möjlighet att återvända till den första ”eller” den andra av dessa två specifika platser för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. De praktiska komplikationer som påstås följa av skyldigheten för en förare att först återvända till arbetsgivarens arbetsställe innan han eller hon kan återvända till sin bostad är således en följd av att denna medlemsstat har gjort en felaktig tolkning av nämnda bestämmelse.

187 Även om det är riktigt att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte innebär en skyldighet för förarna att först återvända till arbetsgivarens arbetsställe innan de, om de så önskar, återvänder till sin bostad, förbjuder den likväl inte ett transportföretag att i egenskap av arbetsgivare ålägga sina anställda förare att först återvända till företagets arbetsställe, under förutsättning att detta sker under arbetstid, eftersom en sådan arbetstidsrelaterad skyldighet omfattas av den lagstiftning som är tillämplig på anställningsförhållandet mellan detta företag och dess förare.

188 En sådan eventuell skyldighet att först återvända till arbetsgivarens arbetsställe fråntar inte på något sätt de berörda förarna rätten att välja på vilken plats de – efter att i förekommande fall ha följt arbetsgivarens instruktioner om att återvända till detta arbetsställe och således fullgjort en skyldighet som åligger dem enligt anställningsförhållandet med arbetsgivaren – önskar tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

189 Vad för det fjärde gäller Republiken Polens argument att artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts i nämnda förordning genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, är otydligt vad gäller på vilket sätt transportföretagen ska dokumentera att den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse har fullgjorts, påpekar domstolen att denna bevisbörda enligt skäl 14 i sistnämnda förordning kan uppfyllas genom färdskrivaruppgifter, förarnas tjänstgöringslistor eller annan dokumentation.

190 Som generaladvokaten påpekade i punkt 140 i sitt förslag till avgörande framgår det att unionslagstiftaren avsåg att ge transportföretagen en viss flexibilitet genom att göra det möjligt för dem att med hjälp av all relevant dokumentation på området både bevisa att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 iakttas och det sätt på vilket denna skyldighet, i ett enskilt fall, har förenats med förarens val att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på en annan plats än sin bostad. En sådan flexibilitet är för övrigt förenlig med den flexibilitet som unionslagstiftaren ger transportföretagen när det gäller själva organiserandet av förarnas återvändande.

191 Den omständigheten att det i artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts i nämnda förordning genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, inte närmare anges på vilket sätt, i synnerhet genom vilken dokumentation, transportföretagen kan visa att de fullgör den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse, innebär inte att bestämmelsen strider mot rättssäkerhetsprincipen.

192 Först och främst kan de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 159 i förevarande dom, inte förstås så, att de innebär ett krav på att en bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas, eftersom unionslagstiftaren inte kan fastställa alla dessa fall i förväg. En sådan bestämmelse som den som föreskrivs i artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, som är tillämplig på en mängd olika situationer, behöver således varken precisera eller i detalj reglera alla situationer som den kan komma att tillämpas på.

193 Domstolen erinrar vidare om att det i skäl 14 i förordning 2020/1054 anges att färdskrivaruppgifter kan utgöra relevant bevisning. Förordning nr 165/2014, i sin lydelse enligt artikel 2 i förordning 2020/1054, innehåller i sig ett antal specifika bestämmelser som syftar till att säkerställa kontrollen av att bestämmelserna i förordning nr 561/2006 följs. Kommissionen har enligt artikel 2.8 a i förordning 2020/1054 till uppgift att anta detaljerade bestämmelser för en enhetlig tillämpning av skyldigheten att registrera och lagra vissa uppgifter om arbetstiden.

194 I den mån det visar sig nödvändigt att ytterligare precisera vissa konkreta villkor för transportföretagens fullgörande av sina skyldigheter enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, såsom regler om bevis för att denna bestämmelse har iakttagits, understryker domstolen att artikel 18 i förordning nr 561/2006, som inte har ändrats genom förordning 2020/1054, uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att, i enlighet med artikel 291.1 FEUF, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tillämpa förordning nr 561/2006. Av fast rättspraxis framgår nämligen att medlemsstaterna får anta nationella föreskrifter för att tillämpa en förordning, så länge de inte hindrar förordningens direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över enligt nämnda förordning, samtidigt som de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser (dom av den 12 april 2018, kommissionen/Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

195 I avsaknad av lagstiftning på unionsnivå eller på nationell nivå om hur transportföretagen ska visa att de fullgör sin skyldighet enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ankommer det slutligen på transportföretagen själva att i sin egenskap av arbetsgivare – inom ramen för det flexibilitet som unionslagstiftaren har erbjudit – välja en tillförlitlig och effektiv metod, med utnyttjande av alla de medel som de har tillgång till i samband med anställningsförhållandet med förarna, som kan säkerställa att beviskravet beträffande denna skyldighet iakttas (se, analogt, dom av den 30 januari 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

196 Vad för det femte gäller Republiken Bulgariens argument, som grundar sig på vissa uppgifter som framgår av lagstiftningsförfarandet, räcker det att konstatera att varken de förklaringar som parlamentet lämnat avseende de ändringsförslag som förkastats under detta förfarande eller de förklaringar som rådet redovisat i sin motivering till förslaget till arbetstidsförordning – vilka utgör mellanliggande rättsakter som antagits av unionsinstitutionerna i syfte att förbereda antagandet av en lagstiftningsakt utan att slutgiltigt fastställa deras ståndpunkt – kan påverka tolkningen av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, såsom denna framgår av lydelsen i den slutliga version av denna bestämmelse som unionslagstiftaren antog. Av detta följer att sådana handlingar inte kan ge upphov till rättsosäkerhet.

197 Detsamma gäller kommissionens förklaringar efter antagandet av förordning 2020/1054, såsom förklaringarna i det i punkt 155 i förevarande dom nämnda dokumentet med ”Frågor och svar” om denna förordning, eftersom sådana dokument, vilka för övrigt inte är ovanliga, inte är rättsligt bindande (se, analogt, dom av den 12 april 2018, kommissionen/Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, punkt 47). Dessa förklaringar kan således inte användas för att visa att artikel 1.6 d i nämnda förordning strider mot rättssäkerhetsprincipen.

198 För det sjätte kan slutligen den av Republiken Bulgarien åberopade omständigheten att den belgiska polisen utdömde böter enbart på grund av att den kontrollerade föraren efter tretton veckor inte hade återvänt, utan att göra någon bedömning av den plats där föraren hade valt att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, och detta trots att föraren hade möjlighet att återvända till sin bostadsort eller till den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, inte, om denna omständighet antas vara för handen, anses visa att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 strider mot rättssäkerhetsprincipen. Ett sådant åsidosättande kan nämligen inte rimligen härledas ur det sätt på vilket de nationella myndigheterna har tillämpat denna bestämmelse i ett enskilt fall.

199 Republiken Litauens fjärde grunds fjärde del, Republiken Bulgariens tredje grund och Republiken Polens andra grund kan därför inte godtas.

200 Av detta följer att de övriga grunder och argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har anfört till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte kan godtas, vilket de två första medlemsstaterna uttryckligen har medgett i sin respektive talan och vid förhandlingen, eftersom dessa grunder och argument grundar sig på det felaktiga antagandet att denna bestämmelse innebär en skyldighet för förarna att, i förekommande fall, återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka, utan att de ges möjlighet att själva välja var de vill ta sin normala veckovila eller kompensationsvila.

2) Huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts

i) Parternas argument

201 Republiken Litauen, genom sin fjärde grunds första till tredje del, Republiken Bulgarien, genom sin andra grund, Rumänien, genom sin första grunds andra del och Republiken Polen, genom sin första grund, har gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

202 I första hand har dessa fyra medlemsstater bestritt att den i denna bestämmelse föreskrivna skyldigheten i sig är proportionerlig.

203 För det första anser Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen att denna skyldighet inte är förenlig med proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de negativa följder denna skyldighet får för transportföretagen, framför allt i form av stora ekonomiska kostnader.

204 Denna skyldighet leder till driftskostnader kopplade till organiserandet av återvändandet till etableringsmedlemsstaten samt till intäktsbortfall kopplat till den tid som returresan tar, under vilken förarna, som kör utan last, inte bedriver någon verksamhet som ger inkomster, vilket leder till en begränsning av affärsverksamheten och minskade intäkter. Vidare medför det krav som transportföretagen åläggs i artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, att dokumentera på vilket sätt de fullgör sin skyldighet enligt denna bestämmelse även ett betydande administrativt merarbete.

205 Transportföretagen utgörs emellertid till största delen av små och medelstora företag, för vilka alla dessa krav blir särskilt betungande. EESK har betonat behovet av att begränsa dessa krav och Regionkommittén har påpekat att medlemsstaterna i utkanten av unionen har svårare att nå den inre marknadens kärna. Den aktuella bestämmelsen antogs dessutom under en period av ekonomisk kris som utlöstes av covid-19-pandemin, vilket förstärker de negativa effekterna.

206 För det andra är den i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 föreskrivna skyldigheten inte förenlig med proportionalitetsprincipen, sett till de negativa konsekvenser som denna skyldighet får för förarna.

207 Republiken Litauen och Republiken Bulgarien anser till att börja med att denna skyldighet strider mot nämnda princip, eftersom skyldigheten, genom att den begränsar förarnas rätt att själva välja var de ska tillbringa sin viloperiod och därmed även påverkar deras fria rörlighet, utgör en uppenbart olämplig åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att förbättra förhållandena för arbetstagarna när de tar sina viloperioder. Republiken Polen har i detta sammanhang gjort gällande att denna skyldighet således strider mot artikel 4 f i förordning nr 561/2006, i vilken ”vila” definieras som en sammanhängande tidsperiod under vilken föraren fritt kan förfoga över sin tid. Denna medlemsstat har vidare gjort gällande att unionslagstiftaren i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 på ett godtyckligt sätt har fastställt var förarna ska ta sin vila.

208 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken har vidare hävdat att det ökade antal resor som skyldigheten i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger upphov till ökar trötthetен hos förarna, i synnerhet hos de förare som är tvungna att återvända till medlemsstater i utkanten av unionen. Den obalans som denna skyldighet leder till för förarna påverkar deras hälsa och arbetsförmåga, eftersom den snabba takt som återvändandet måste ske i leder till att de

blir utmattade. Detta får även negativa konsekvenser för trafiksäkerheten. Härav följer att den aktuella åtgärden inte är lämplig för att uppnå målen med förordning 2020/1054, nämligen att förbättra arbetsvillkoren för förare inom unionen och öka trafiksäkerheten.

209 Rumänien har slutligen gjort gällande att även om ett av syftena med förordning 2020/1054, såsom framgår av skäl 1 i förordningen, är att attrahera kvalificerade arbetstagare inom vägtransportsektorn, skulle ett stort antal av dessa, på grund av transportföretagens påtvingade omlokalisering till följd av de kostnader som är förbundna med den nya skyldigheten, i själva verket riskera att förlora sitt arbete eller bli tvungna att migrera till en annan medlemsstat för att kunna fortsätta att bedriva den verksamhet som de är kvalificerade att utföra. Enligt uppgifter som Rumänien har tillgång till planerar således mer än 45 procent av de transportföretag som är etablerade i denna medlemsstat att bilda bolag eller dotterbolag i, eller omlokalisera sin verksamhet till, andra västeuropeiska medlemsstater för att mildra de negativa effekterna av de åtgärder som ingår i ”Mobilitetspaketet”. Dessa negativa effekter skulle uppstå inom en sektor som är av avgörande betydelse för den nationella ekonomin, eftersom godstransporter på väg är en av de sektorer som står för merparten av Rumäniens export och i hög grad bidrar till att upprätthålla den nationella handelsbalansen.

210 För det tredje anser Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte är förenlig med proportionalitetsprincipen sett till de negativa konsekvenser som denna skyldighet får för miljön. Nämnda skyldighet innebär nämligen att ytterligare tur- och returresor måste planeras för tusentals förare varje dag. I synnerhet skulle förare från medlemsstater i utkanten av unionen rent objektivt bli tvungna att resa mycket långa sträckor, mycket längre än förare från medlemsstater i Central- och Västeuropa, där merparten av transporterna inom unionen äger rum. Dessutom skulle återvändandet förmodligen ske med reducerad last eller till och med utan last, och tusentals fordon skulle därmed tvingas köra tomma. Den stora ökningen av antalet resor skulle leda till ökade utsläpp av koldioxid (CO_2) och få stor inverkan på miljön.

211 För det fjärde har Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen hävdat att det finns mindre ingripande alternativ för förarna och transportföretagen. Förarnas frihet kan nämligen upprätthållas genom att man endast föreskriver en skyldighet för transportföretagen att organisera återvändandet i de fall förarna själva vill återvända. På så sätt tvingas transportföretagen inte bära orimliga merkostnader. Detta alternativ säkerställer större flexibilitet och följaktligen ett lämpligt skydd av förarnas rättigheter. Republiken Polen har särskilt hänvisat till den typ av åtgärd som Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor föreslog under lagstiftningsförfarandet.

212 I andra hand har Rumänien och Republiken Polen ifrågasatt unionslagstiftarens proportionalitetsprövning av den åtgärd som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, och i synnerhet den omständigheten att det inte har gjorts någon konsekvensbedömning av den slutliga versionen av denna bestämmelse, vilket bland annat strider mot punkterna 12–15 i det interinstitutionella avtalet. Unionslagstiftaren har således underlåtit att analysera flera omständigheter som är relevanta för den situation som nämnda bestämmelse avser att reglera.

213 För det första har Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftaren inte har bedömt huruvida uppfyllandet av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle bidra till ökad trafik. Eftersom uppfyllandet av denna skyldighet i praktiken skulle ske genom transporter på

väg, skulle detta emellertid under ett år generera 8 880 000 returresor. Unionslagstiftaren tog inte heller hänsyn till de avsevärda avstånd som förarna från medlemsstater i utkanten av unionen måste tillryggalägga för att uppfylla denna skyldighet.

214 Republiken Polen har för det andra gjort gällande att unionslagstiftaren inte har gjort en lämplig analys av hur den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 påverkar förarnas säkerhet. Unionslagstiftaren bortsåg från EESK:s yttrande om förslaget till arbetstidsförordning, i vilket EESK beklagade att de föreslagna ändringarna inte åtföljdes av en ingående bedömning av hur förarnas, passagerarnas eller vägmiljöns säkerhet påverkas av förarnas trötthet. Rumänien har hävdat att den inverkan som upprepade långa transporter under korta perioder har på förarna inte beaktades vid antagandet av denna bestämmelse.

215 För det tredje har Republiken Polen gjort gällande att transportföretagen enligt den slutliga lydelsen av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 – till skillnad från vad som var fallet i den ursprungliga versionen och utan att detta blev föremål för någon konsekvensbedömning – åläggs att dokumentera hur de uppfyller den skyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse och förvara denna dokumentation för att kunna uppvisa den vid kontroll. Denna typ av ålägganden bör enligt Republiken Polen föregås av en ingående bedömning av deras effekter, där hänsyn ska tas till att transportföretagen till största delen utgörs av små och medelstora företag.

216 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

ii) Domstolens bedömning

217 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har genom sina argument ifrågasatt om artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är förenlig med proportionalitetsprincipen. Rumänien och Republiken Polen har dessutom bestritt att unionslagstiftaren har prövat huruvida denna bestämmelse är proportionerlig. Det är därför lämpligt att pröva det sistnämnda argumentet först.

– Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054

218 Det framgår av domstolens fasta praxis att unionslagstiftaren måste kunna visa inför domstolen att den aktuella rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av dess utrymme för skönsmässig bedömning. Unionslagstiftaren ska därför åtminstone kunna lägga fram, och på ett klart och tydligt sätt redogöra för, de underliggande sakförhållanden som utgjort underlag för den antagna rättsakten och som utgjorde förutsättningar för utövandet av lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 116 och där angiven rättspraxis).

219 Unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, som inte enbart omfattar arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas, utan även av huruvida de underliggande sakförhållandena är relevanta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

220 Av fast rättspraxis framgår att det saknar betydelse hur de basuppgifter som beaktats av unionslagstiftaren är indelade. Unionslagstiftaren får beakta inte bara konsekvensbedömningen, utan även alla andra informationskällor (dom av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

221 Domstolen har således preciserat att det av ordalydelsen i punkterna 12–15 i det interinstitutionella avtalet inte kan utläsas att det finns en skyldighet att under alla omständigheter göra en konsekvensbedömning (dom av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 82).

222 Även om det av punkt 14 i det interinstitutionella avtalet framgår att parlamentet och rådet är skyldiga att vid behandlingen av kommissionens lagstiftningsförslag fullt ut beakta kommissionens konsekvensbedömningar, så anges nämligen i punkt 12 i avtalet att konsekvensbedömningar ”är ett verktyg som ska hjälpa de tre institutionerna att fatta välinformerade beslut men de kan inte ersätta politiska beslut i den demokratiska beslutsprocessen”. Parlamentet och rådet är således skyldiga att beakta kommissionens konsekvensbedömningar, men de är inte bundna av deras innehåll, särskilt när det gäller de slutsatser som dras i dem (dom av den 21 mars 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punkt 101 och där angiven rättspraxis).

223 Enbart den omständigheten att unionslagstiftaren har valt en annan och, i förekommande fall, mer betungande åtgärd än den som rekommenderades i konsekvensbedömningen räcker inte heller för att visa att lagstiftaren har överskridit gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet (dom av den 21 mars 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

224 På samma sätt framgår det av domstolens praxis att när unionslagstiftaren ändrar väsentliga delar av kommissionens förslag innebär punkt 15 i det interinstitutionella avtalet inte någon bestämd skyldighet för lagstiftaren att uppdatera kommissionens konsekvensbedömning. I denna punkt anges endast en möjlighet att göra en sådan uppdatering när parlamentet och rådet ”anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 43).

225 Av detta följer att även om utarbetandet av konsekvensbedömningar utgör ett steg i lagstiftningsprocessen som i allmänhet ska genomföras när ett lagstiftningsinitiativ förväntas få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser kan underlåtenheten att göra en konsekvensbedömning emellertid inte anses utgöra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen när unionslagstiftaren befinner sig i en särskild situation som gör det nödvändigt att göra avkall på en sådan bedömning och förfogar över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida den antagna åtgärden är proportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkterna 84–85).

226 För att faktiskt använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning, kan unionslagstiftaren även ha att under lagstiftningsförfarandet beakta de vetenskapliga rön och andra uppgifter som denne fått tillgång till, däribland de vetenskapliga handlingar som medlemsstaterna har använt vid rådets möten och som rådet inte självt innehar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 86 och där

angiven rättspraxis). Unionslagstiftaren får även beakta information i offentliga handlingar, som alla intresserade enskilda och företag kan ta del av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 39).

227 I förevarande fall är det utrett att unionslagstiftaren, när denne antog förordning 2020/1054, hade tillgång till en konsekvensbedömning och att denna bland annat avsåg den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i denna förordning. Efter att ha konstaterat vilka negativa hälsoeffekter som långa perioder borta från hemmet får för förarna, i form av stress och trötthet, undersöktes i den konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20) som åtföljde förslaget till arbetstidsförordning i detalj konsekvenserna av en åtgärd som underlättade förarnas möjligheter att ta sin veckovila på bostadsorten (del 1/2, s. 41, 55 och 63).

228 I detta sammanhang angavs i artikel 1.5 c i nämnda förslag att det i artikel 8 i förordning nr 561/2006 skulle införas en punkt 8b i vilken det angavs att transportföretaget måste organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna kan tillbringa minst en normal veckovila eller kompensationsvila på sin bostadsort under varje period om tre på varandra följande veckor.

229 Som Republiken Polen med rätta har påpekat till stöd för sina argument har den slutliga versionen av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, i den lydelse som antogs av unionslagstiftaren, inte varit föremål för någon kompletterande konsekvensbedömning, trots att den skiljer sig från artikel 1.5 c i förslaget till arbetstidsförordning.

230 Domstolen erinrar emellertid om att unionslagstiftaren, i enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkterna 220–226 i förevarande dom, inte är skyldig att under alla omständigheter förfoga över en konsekvensbedömning, och dessutom är unionslagstiftaren inte bunden av en sådan konsekvensbedömning. Lagstiftaren är således fri att vidta andra åtgärder än dem som är föremål för bedömningen. Enbart den omständigheten att unionslagstiftaren i förevarande fall (i förordning 2020/1054) har antagit en annan bestämmelse än den som kommissionen hade föreslagit på grundval av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna räcker således inte för att visa att unionslagstiftaren inte har gjort någon proportionalitetsprövning av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

231 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande påverkas dessa överväganden inte på något sätt av det interinstitutionella avtalet, särskilt inte av punkt 15 däri. Även om det är riktigt att det i denna bestämmelse anges att parlamentet och rådet ”kommer … att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag”, innehåller nämnda punkt 15, såsom påpekats i punkt 224 i förevarande dom, inte någon bindande skyldighet för dessa institutioner, eftersom det uttryckligen anges att parlamentet och rådet endast ges en möjlighet att göra en konsekvensbedömning när de ”anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen”.

232 Det ska under alla omständigheter påpekas att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 begränsar den regel om att förarna ska återvända var tredje vecka som kommissionen avsåg i sitt förslag till arbetstidsförordning till en situation där föraren, i enlighet med undantagsregeln i artikel 8.6 tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 a i förordning 2020/1054, har tagit två på varandra följande reducerade veckovilor. Enligt artikel 1.6 d i sistnämnda förordning är huvudregeln således att förarna ska återvända var fjärde vecka.

233 I artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 föreskrivs vidare att transportföretaget även kan organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna kan återvända antingen till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe. Det sistnämnda alternativet bör, såsom rådet har påpekat, underlätta iakttagandet av den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse, särskilt när föraren, såsom anges i punkt 185 i förevarande dom, är bosatt i ett tredjeland eller på en plats som ligger långt ifrån arbetsgivarens arbetsställe.

234 Av detta följer att det i förevarande fall i ännu mindre grad var nödvändigt att kräva en kompletterande konsekvensbedömning, eftersom den bestämmelse som unionslagstiftaren till slut valde i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är flexiblare för transportföretagen än den som kommission hade föreslagit, vilket innebär att dess inverkan på dessa företag blir mindre.

235 Inget av de argument som Rumänien och Republiken Polen har anfört visar att unionslagstiftaren var skyldig att förfoga över en sådan kompletterande konsekvensbedömning avseende den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse.

236 Vad för det första gäller Rumäniens och Republiken Polens argument att unionslagstiftaren inte har undersökt vilken inverkan den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 har på trafikintensiteten, på grund av de ytterligare resor som denna skyldighet skulle leda till, framgår det av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20 och 21) att redan innan denna bestämmelse trädde i kraft, och även om det fanns vissa skillnader beroende på om förarna var anställda i en medlemsstat som anslöt sig till unionen efter eller före den 1 maj 2004, återvände de flesta förare, oavsett i vilken medlemsstat deras arbetsgivare var etablerad, till sin bostad åtminstone var fjärde vecka. I konsekvensbedömningen anges särskilt att även om fler och fler förare, framför allt förare som är anställda i en medlemsstat som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 eller senare, tillbringar långa perioder borta från hemmet tillbringar till och med dessa förare i allmänhet endast två till fyra på varandra följande veckor på vägen innan de återvänder till sin bostad, medan förare som är anställda i en medlemsstat som anslöt sig till unionen före detta datum i allmänhet inte är borta från hemmet i mer än en till två veckor. Härav följer således att unionslagstiftaren förfogade över tillräckliga uppgifter för att bedöma vilken inverkan nämnda artikel 1.6 d hade på trafikintensiteten.

237 För det andra kan domstolen inte godta Republiken Polens argument att unionslagstiftaren inte har gjort en lämplig bedömning av vilken inverkan den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 har på säkerheten för förarna, och det av samma skäl som de skäl som angavs i föregående punkt.

238 Vad för det tredje gäller denna medlemsstats argument att det saknas en konsekvensbedömning av den åtgärd som föreskrivs i artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, enligt vilken transportföretagen ska dokumentera hur de fullgör den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse, räcker det att konstatera att denna åtgärd, som syftar till att lösa ett av de huvudproblem som identifierats i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, nämligen svårigheten att se till att unionslagstiftningen följs, framför allt på det sociala området (del 1/2, s. 14–17), är nära förbunden med denna skyldighet, som har varit föremål för en konsekvensbedömning och vars iakttagande den syftar till att säkerställa. Som framgår av skäl 14 i sistnämnda förordning, och såsom påpekats i punkt 189 i förevarande dom, kan den skyldighet att förete bevis som föreskrivs i nämnda åtgärd uppfyllas genom all form av dokumentation, eftersom unionslagstiftaren inte har föreskrivit några särskilda bestämmelser i detta avseende.

239 Rumäniens och Republiken Polens argument att unionslagstiftaren inte har undersökt effekterna av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan således inte godtas.

– *Huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är proportionerlig*

240 Det följer av domstolens fasta praxis att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att unionslagstiftarens rättsakter ska vara ägnade att leda till att de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 16 februari 2022, Ungern/parlamentet och rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 340 och där angiven rättspraxis).

241 Denna princip upprepas i artikel 5.4 FEU och i artikel 1 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

242 Vad gäller domstolsprövningen av huruvida de krav som följer av proportionalitetsprincipen har efterlevts har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar och avvägningar. Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som unionslagstiftaren eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

243 Även när unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är denne emellertid skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna – till och med betydande sådana – för vissa aktörer härav är motiverade. Enligt artikel 5 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska i utkasten till lagstiftningsakter nämligen hänsyn tas till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås (dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 115 och där angiven rättspraxis).

244 När en talan har väckts mot den aktuella rättsakten ankommer det på unionslagstiftaren att vid domstolen visa att lagstiftaren, vid antagandet av rättsakten, på ett effektivt sätt har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning och beaktat alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avsåg att reglera. Av detta följer, vilket redan framgick i punkt 218 i förevarande dom, att lagstiftaren åtminstone måste kunna lägga fram och på ett klart och otvetydigt sätt redogöra för de grundläggande sakförhållanden som ska beaktas för att kunna ligga till grund för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som dess utrymme för skönsmässig bedömning är beroende av.

245 Det ankommer i detta avseende på sökanden att ange skälen till att de olägenheter som följer av unionslagstiftarens normativa val är oproportionerliga i förhållande till de fördelar som valet medför (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 177 och där angiven rättspraxis).

246 Domstolen understryker även att när unionsrättsakten får följder i samtliga medlemsstater och kräver att det säkerställs en balans mellan de olika aktuella intressena, med beaktande av de mål som eftersträvas med denna rättsakt, kan försök att nå en sådan balans med beaktande av den särskilda situationen i samtliga medlemsstater i unionen inte i sig anses strida mot proportionalitetsprincipen (dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 167, och dom av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 106).

247 De principer som följer av den rättspraxis som angetts i punkterna 240–246 i förevarande dom är fullt ut tillämpliga på åtgärder som vidtas på den gemensamma transportpolitikens område, såsom de åtgärder som föreskrivs i förordning 2020/1054, som antagits med stöd av artikel 91.1 FEUF och som innebär val av politisk art och komplexa bedömningar av deras ekonomiska och sociala konsekvenser (se, för ett liknande resonemang, dom av dem 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkterna 112 och 113). Enligt domstolens fasta praxis tillerkänns parlamentet och rådet, inom ramen för sin i EUF-fördraget föreskrivna uppgift att upprätta en gemensam transportpolitik, således ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att anta lämpliga gemensamma regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2004, Spanien och Finland/parlamentet och rådet, C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkterna 29 och 56 och där angiven rättspraxis).

248 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas huruvida unionslagstiftaren åsidosatte proportionalitetsprincipen när den antog artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

249 Syftet med denna bestämmelse, mot bakgrund av vilket bestämmelsens proportionalitet ska prövas, är, såsom bland annat framgår av skälen 1, 2, 6, 8, 14 och 36 i nämnda förordning, att förbättra arbetsvillkoren och trafiksäkerheten för förarna inom unionen, genom att säkerställa att förarna med jämna mellanrum kan återvända till sin bostad för att där ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, så att den tid som förarna tillbringar borta från hemmet när de utför internationella transporter inte blir orimligt lång. Syftet med denna bestämmelse är således att avhjälpa avsaknaden av tydliga bestämmelser om förarnas veckovila och möjlighet att återvända till sin bostad.

250 Detta mål ingår i det allmännare mål som eftersträvas med förordning 2020/1054, vilket, såsom anges i skäl 1 i förordningen, är att säkerställa rättvisa affärsvillkor mellan transportföretag för att skapa en säker, effektiv och socialt ansvarstagande vägtransportsektor, i syfte att säkerställa icke-diskriminering och attrahera kvalificerade arbetstagare. Mot denna bakgrund syftar förordningen till att fastställa tydliga, proportionella och ändamålsenliga sociala regler på vägtransportområdet i unionen, som är lätta att tillämpa och kontrollera och som genomförs på ett effektivt och konsekvent sätt i hela unionen.

251 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen, som inte har bestritt att dessa olika mål är legitima, har gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 i sig strider mot de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

252 För att avgöra huruvida denna bestämmelse är förenlig med denna princip ska det prövas huruvida den skyldighet som föreskrivs i bestämmelsen är ägnad att uppnå det mål som eftersträvas med bestämmelsen, nämligen att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för förarna genom att säkerställa att den tid som förarna i samband med internationella transporter tillbringar långt borta från hemmet inte blir orimligt lång, huruvida denna skyldighet inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och huruvida den är proportionerlig med hänsyn till nämnda mål.

Huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet

253 Vad för det första gäller frågan huruvida den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet, räcker det att konstatera att en åtgärd som innebär att transportföretagen är skyldiga att i förekommande fall låta förarna återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka, för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila, kan säkerställa att förarna inte tillbringar långa perioder borta från hemmet, eftersom en sådan åtgärd ger förarna möjlighet att, om de så önskar, regelbundet återvända till sin bostad med högst fyra veckors mellanrum, efter att i förekommande fall, i enlighet med de konkreta villkoren för fullgörande av denna skyldighet, ha rest till arbetsgivarens arbetsställe, i enlighet med de valmöjligheter som transportföretagen har i detta avseende och som det erinrats om i punkterna 186–188 och 233 i förevarande dom.

254 Det framgår visserligen av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20 och 21) att många förare, oavsett i vilken medlemsstat deras arbetsgivare var etablerad, redan innan artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 antogs återvände till sin bostad varannan till var fjärde vecka, varför den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse endast torde ha begränsad inverkan på transportföretagen.

255 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande går det emellertid inte att av detta dra slutsatsen att denna skyldighet inte är ägnad att uppnå det eftersträvade målet.

256 Även om ett stort antal förare anställda i unionen redan innan förordning 2020/1054 antogs återvände till sin bostad åtminstone var fjärde vecka gällde detta inte samtliga förare. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20) påpekades dessutom, i likhet med den studie som kommissionen gjorde avseende de sociala bestämmelser som var tillämpliga på transportsektorn före antagandet av denna förordning (”Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report” (Efterhandsutvärdering av sociallagstiftningen inom transportsektorn och dess tillämpning, slutrapport), juni 2016 (nedan kallad efterhandsbedömningen av sociallagstiftningen), s. 24), som nämns i skäl 4 i förordningen, att de perioder som förare anställda i unionen arbetar borta från hemmet kraftigt har ökat de senaste tio åren. Artikel 1.6 d i samma förordning garanterar således just de berörda förarna ett ökat socialt skydd, samtidigt som tillämpningen av en tvingande och enhetlig regel inom unionen säkerställer en rättvisare konkurrens mellan transportföretag och förbättrar trafiksäkerheten i hela unionen.

257 Mot denna bakgrund hade unionslagstiftaren fog för att anse att denna bestämmelse var ägnad att uppnå det eftersträvade målet.

Huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är nödvändig

258 Vad för det andra gäller frågan huruvida den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är nödvändig, har Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen bestritt att så är fallet, med motiveringen att det finns andra mindre ingripande åtgärder.

259 Det är riktigt att möjligheten att begränsa denna skyldighet till situationer där förarna väljer att återvända har övervägts inom ramen för lagstiftningsförfarandet, vilket framgår av det yttrande från parlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor som Republiken Polen har hänvisat till.

260 Unionslagstiftaren valde emellertid inte detta alternativ. Eftersom föraren, såsom redan har påpekats i punkt 174 i förevarande dom, är den svagare parten i anställningsförhållandet med arbetsgivaren, medför sådana åtgärder en risk för att förarens val inte är helt fritt, eftersom föraren kan pressas att göra ett val som ligger i arbetsgivarens intresse. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 49) betonades emellertid just, vad gäller tagandet av veckovila, hur svårt det är att bevisa att förarna faktiskt har gjort ett fritt val.

261 Mot denna bakgrund hade unionslagstiftaren fog för att anse att den alternativa åtgärd som Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen föreslog inte skulle leda till samma resultat som artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

Huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är proportionerlig

262 Vad för det tredje gäller frågan huruvida den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är proportionerlig, ska det fastställas huruvida denna bestämmelse, såsom Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har gjort gällande, med hänsyn till det mål som eftersträvas med bestämmelsen, innebär en orimlig börda i förhållande till de negativa följderna för transportföretagen, förarna och miljön.

263 Vad gäller det mål av allmänt samhällsintresse som avses i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, erinrar domstolen om att unionen, såsom framgår av artikel 3.3 FEU, inte enbart har skapat en inre marknad, utan även verkar för hållbar utveckling i Europa som grundas bland annat på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft, där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, och för social trygghet. Unionen har därför inte endast ett ekonomiskt ändamål utan även ett socialt ändamål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkterna 76 och 77 och där angiven rättspraxis). Enligt ingressen till EUF-fördraget är en kontinuerlig förbättring av levnads- och anställningsvillkoren ett ”väsentligt mål” för unionen.

264 I artikel 90 FEUF föreskrivs att fördragens mål ska uppnås inom ramen för den gemensamma transportpolitiken. I artikel 9 FEUF preciseras dessutom, särskilt vad gäller de socialpolitiska målen, att unionen ska beakta de krav som är knutna till dessa mål vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet. Unionslagstiftaren ska således fullt ut beakta dessa mål, däribland, enligt artikel 151 första stycket FEUF, främjandet av hög sysselsättning, förbättring av levnads- och arbetsvillkor, garantier för ett fullgott socialt skydd och en hög skyddsnivå för människors hälsa.

265 Dessa måls betydelse kan rättfärdiga negativa ekonomiska följder, till och med betydande sådana för vissa ekonomiska aktörer (se, analogt, dom av den 23 oktober 2012, Nelson m.fl., C-581/10 och C-629/10, EU:C:2012:657, punkt 81, och dom av den 2 september 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 98).

266 I detta sammanhang ska det även understrykas att enligt domstolens praxis måste unionslagstiftaren, när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden, ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta unionens övergripande mål enligt artikel 9 FEUF, däribland de krav som sammanhänger med främjandet av hög sysselsättning och garantierna för ett fullgott socialt skydd. I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen endast fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och de övergripande mål som erkänns i fördraget om lagstiftaren har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar av omständigheterna eller sådan ny kunskap (dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkterna 41 och 42 och där angiven rättspraxis).

267 Domstolen har framför allt påpekat att unionslagstiftaren, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden, har rätt att anpassa en lagstiftningsakt för att återställa balansen mellan berörda intressen i syfte att öka det sociala skyddet för de aktuella arbetstagarna och göra konkurrensen rättvisare på den inre marknaden genom att ändra villkoren för friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkterna 62 och 64).

268 I den konsekvensbedömning av de sociala aspekterna som åtföljde förslaget till arbetstidsförordning konstaterade kommissionen emellertid inte bara att långa perioder borta från hemmet kan ha negativa effekter på förarnas hälsa i form av stress och trötthet, utan även att de perioder som de förare som är anställda i unionen tillbringar borta från hemmet kraftigt verkar ha ökat de senaste tio åren på grund av internationaliseringen av transportmarknaden. Kommissionen betonade samtidigt att bristen på förare delvis orsakades av försämrade arbetsvillkor vilket skadar föraryrkets anseende och attraktionskraft (del 1/2, s. 9 och 20).

269 Det är i första hand mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva de argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har åberopat avseende de negativa konsekvenser som skyldigheten i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle få för transportföretagen.

270 Domstolen påpekar till att börja med att unionslagstiftaren har sett till att dessa företag garanteras en viss grad av flexibilitet, i syfte att mildra sådana konsekvenser.

271 Till att börja med avser artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 nämligen inte all veckovila, utan endast den vila som förarna tar under varje fyraveckorsperiod, vilken endast förkortas till tre veckor om de tidigare har tagit två på varandra följande reducerade veckovilor.

272 Genom att inte närmare ange hur den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse ska fullgöras har unionslagstiftaren dessutom gett transportföretagen ett utrymme för skönsmässig bedömning genom att ge dem möjlighet att välja det sätt som de anser lämpligast för att fullgöra denna skyldighet.

273 Såsom redan har angetts i punkterna 186 och 233 i förevarande dom ger nämnda bestämmelse arbetsgivaren möjlighet att organisera förarnas returresa så att förarna, om de så önskar, kan återvända antingen till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe, trots att kommissionen i artikel 1.5 c i sitt förslag till arbetstidsförordning var radikalare och ålade arbetsgivaren att organisera denna returresa endast till förarnas bostad.

274 Slutligen ger artikel 12 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.11 i förordning 2020/1054, ytterligare flexibilitet när det gäller förarnas returresor. Enligt artikel 1.11 får föraren undantagsvis överskrida den dagliga körtiden och körtiden per vecka med högst en timme för att nå arbetsgivarens arbetsställe eller sin bostad för att ta en normal veckovila eller kompensationsvila, eller med upp till två timmar under förutsättning att en sammanhängande rast på 30 minuter togs omedelbart före den ytterligare körningen. Som kompensation för denna ytterligare körtid ska en motsvarande period av vila tas ut som sammanhängande vila tillsammans med en annan viloperiod före utgången av den tredje veckan efter den aktuella veckan. Av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 51) framgår att denna ändring syftar till att göra det möjligt för förare, särskilt förare som utför långa internationella transporter, att ta sig till sin bostad eller arbetsgivarens arbetsställe för att tillbringa en normal veckovila eller kompensationsvila på hemorten eller annan valfri plats.

275 Vad särskilt gäller argumenten avseende de kostnader som artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 innebär för transportföretag, understryker domstolen att unionslagstiftarens förstärkning av det sociala skyddet för vissa kategorier av arbetstagare, i förevarande fall genom den skyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse, vilken syftar till att förbättra deras arbetsvillkor genom att säkerställa att perioderna borta från hemmet inte blir orimligt långa, kan medföra merkostnader för de arbetsgivare som är skyldiga att säkerställa att denna skyldighet efterlevs. Den omständigheten att en skyldighet som införts av unionslagstiftaren kan medföra vissa kostnader för de transportföretag som ska bära kostnaderna utgör emellertid inte i sig ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, såvitt dessa kostnader inte är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.

276 Vad först gäller Republiken Bulgariens, Rumäniens och Republiken Polens argument att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle ge upphov till betydande merkostnader för transportföretag, vilka ofta är små och medelstora företag, på grund av den skyldighet att organisera förarnas returresa som dessa åläggs, varav en betydande del av dessa resor sker med tomma fordon, räcker det att påpeka att dessa medlemsstater endast på ett allmänt och abstrakt sätt har hänvisat till en sådan inverkan på transportföretagens kostnader, utan att lägga fram någon konkret omständighet som visar på vilket sätt denna inverkan skulle vara orimlig i förhållande till det eftersträvade målet. Republiken Polen har för övrigt själv understrukit att kostnaderna för att återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller förarens bostad är ”svåra att uppskatta” och att det är ”svårt att beräkna kostnaderna”.

277 Av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20 och 21) framgår emellertid att de flesta förare, oavsett i vilken medlemsstat deras arbetsgivare är etablerad, redan innan artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 trädde i kraft återvände hem åtminstone var fjärde vecka.

278 Vad därefter gäller Rumäniens och Republiken Polens argument att denna bestämmelse medför en extra tung börda för transportföretag som är etablerade i de medlemsstater som betecknas som ”medlemsstater i utkanten av unionen”, jämfört med en annan grupp av medlemsstater som, i förekommande fall, betecknas som ”medlemsstater i de centrala delarna av unionen” eller ”medlemsstater i den västra delen av unionen”, påpekar domstolen att de kostnader som är knutna till den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d förordning 2020/1054 kan vara större för transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt en affärsmodell som består i att tillhandahålla merparten, för att inte säga alla, sina tjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt från den första medlemsstaten och vars förare således ombesörjer transporter långt från hemmet.

279 Som rådet med rätta har påpekat är det emellertid just de förare som är anställda av transportföretag som har valt en sådan affärsmodell som har störst behov av det skydd som följer av harmoniseringsregeln i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, vilket bekräftar att denna bestämmelse är en proportionerlig åtgärd för att uppnå det eftersträvade målet att förbättra arbetsvillkoren.

280 Eftersom den aktuella affärsmodellen i huvudsak används av transportföretag som är etablerade i vissa medlemsstater, framgår det vidare av domstolens praxis (se punkt 246 i förevarande dom) att när unionsrättsakten får följder i samtliga medlemsstater och kräver att det säkerställs en balans mellan de olika aktuella intressena, med beaktande av de mål som eftersträvas med denna rättsakt, kan försök att nå en sådan balans med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen inte i sig anses strida mot proportionalitetsprincipen.

281 Det framgår dessutom av den fasta rättspraxis som det erinrats om i punkterna 266 och 267 i förevarande dom att unionslagstiftaren, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden, har rätt att anpassa en lagstiftningsakt för att åstadkomma en omfördelning av de intressen som föreligger i syfte att öka förarnas sociala skydd genom att ändra villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa rättvis konkurrens.

282 I förevarande fall förefaller emellertid unionslagstiftaren, genom att ändra unionslagstiftningen om förares arbetstid, just ha avsett att, såsom framgår av skäl 1 i förordning 2020/1054, göra en ny avvägning med beaktande dels av förarnas intresse av att få bättre arbetsvillkor och ökad trafiksäkerhet, dels av arbetsgivarnas intresse av att bedriva sin transportverksamhet på rättvisa affärsvillkor.

283 Genom att göra en sådan avvägning mellan olika intressen kunde unionslagstiftaren, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på den gemensamma transportpolitikens område, komma fram till att den betydande ökningen, under de senaste tio åren, av de perioder som förarna i unionen tillbringat långt från hemmet gjorde det nödvändigt att införa en särskild åtgärd för att förbättra de berörda förarnas arbetsvillkor och att de negativa hälsoeffekterna av långa perioder långt från hemmet var allvarligare än de negativa konsekvenserna, bland annat i fråga om kostnader, för ett visst antal företag som tillhandahåller mer eller mindre stadigvarande tjänster i andra medlemsstater än den de är etablerade i. En sådan omfördelning av vilka intressen som ska prioriteras är förenlig med unionens sociala ambitioner, vilka bland annat anges i artikel 9 FEUF.

284 Även om det således inte kan uteslutas att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 får olika effekter för transportföretagen beroende på i vilken medlemsstat de är etablerade, måste de eventuellt negativa följder som detta kan få för vissa arbetsgivare dock vägas mot de positiva effekter för det sociala skyddet som blir följden för samtliga förare som är anställda i unionen. Den omständigheten att denna bestämmelse inte får samma effekter i alla medlemsstater är således inte detsamma som att unionslagstiftaren har vidtagit en uppenbart oproportionerlig åtgärd.

285 Vad vidare gäller Republiken Polens argument avseende de kostnader som följer av den dokumentationsskyldighet som anges i artikel 8.8a tredje stycket i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, understryker domstolen att syftet med denna dokumentationsskyldighet är att avhjälpa ett av de huvudproblem som identifierats i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, nämligen svårigheten att se till att unionslagstiftningen efterlevs (del 1/2, s. 14–17). Dessutom kan iakttagandet av den skyldighet som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, såsom redan har angetts i bland annat punkt 189 i

förevarande dom, styrkas genom alla former av dokumentation, och således bland annat genom färdskrivarregister och register över förarnas tjänster, vilket kan begränsa kostnaderna för den dokumentation som krävs. Enligt artikel 16.2 i förordning nr 561/2006 och artikel 33.2 i förordning nr 165/2014, i deras respektive lydelse som var tillämplig innan förordning 2020/1054 trädde i kraft, var transportföretagen nämligen redan skyldiga att spara de två sistnämnda dokumenttyperna i minst ett år.

286 Vad slutligen gäller argumenten avseende covid-19-pandemin räcker det att påpeka att det inte ankom på unionslagstiftaren att avhjälpa effekterna av denna pandemi i samband med förordning 2020/1054, vilken syftar till att förbättra förarnas arbetsvillkor. Detta gäller i än högre grad eftersom andra specifika unionsrättsakter på transportområdet hade ett sådant syfte, exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/698 av den 25 maj 2020 om särskilda och tillfälliga åtgärder med anledning av covid-19-utbrottet avseende förnyelse av eller förlängning av giltigheten för vissa certifikat, intyg, bevis, körkort och tillstånd samt uppskjutande av vissa regelbundna kontroller och regelbundna fortbildningar inom vissa av transportlagstiftningens områden (EUT L 165, 2020, s. 10). Effekterna av covid-19-pandemin saknar således relevans för bedömningen av huruvida artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är förenlig med de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

287 Under alla omständigheter får medlemsstaterna enligt artikel 14.2 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.13 i förordning 2020/1054, i brådskande fall och under exceptionella omständigheter, under högst 30 dagar medge ett tillfälligt undantag från tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 561/2006 i fråga om bland annat körtider och viloperioder, vilket ska vara vederbörligen motiverat och omgående meddelas kommissionen.

288 Vad för det andra gäller argumenten avseende de negativa konsekvenser för förarna som följer av skyldigheten i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, vilka har åberopats av Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen, kan dessa medlemsstater inte vinna framgång med sina argument att denna bestämmelse begränsar förarnas rätt att välja var de vill tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Som framgår av punkterna 168–180 i förevarande dom grundas dessa argument nämligen på det felaktiga antagandet att nämnda bestämmelse fråntar förarna möjligheten att fritt välja en annan plats för sin viloperiod. Såsom angetts i punkt 200 i förevarande dom kan dessa argument redan av detta skäl inte godtas.

289 Republiken Polen kan i detta sammanhang inte vinna framgång med sitt argument att de platser där förarna enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är skyldiga att inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila, i förekommande fall var tredje eller fjärde vecka, har en godtycklig karaktär. Utöver vad som angetts i föregående punkt går det nämligen inte på allvar att bestrida att arbetsgivarens arbetsställe och förarens bostad, vilka objektivt sett utgör platser där en förare kan inleda eller tillbringa sin veckovila, har en verklig koppling till föraren, vilket generaladvokaten påpekade i punkterna 211 och 212 i sitt förslag till avgörande.

290 Domstolen erinrar om att den redan har slagit fast att det driftsställe vid vilket en förare normalt är placerad ska motsvara den plats som föraren tar sig till regelbundet under sin normala tjänsteutövning för att överta och köra fordon som är utrustade med en färdskrivare och till vilken denne återvänder när transportuppdraget är avslutat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, punkterna 27 och 31).

291 Såsom redan har angetts i punkt 184 i förevarande dom framgår det vidare av fast rättspraxis att den stat där de berörda personerna stadigvarande bor motsvarar den stat där de även har varaktigt centrum för sina intressen.

292 Vidare kan Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen inte vinna framgång med argumentet att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 leder till ökad trötthet hos förarna på grund av långa returresor. Enligt artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 561/2006, vars innehåll i huvudsak inte har ändrats genom artikel 1.8 b i förordning 2020/1054, utgör den tid som en förare använder för att återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller sitt hem arbetstid. Som rådet med rätta har påpekat har dessa medlemsstater emellertid inte förklarat varför den arbetstid som används för en sådan returresa skulle vara mer ansträngande än den arbetstid som används för varje annan resa inom ramen för en transport som utförs för arbetsgivarens räkning. I själva verket framgår det både av efterhandsutvärderingen av sociallagstiftningen (s. 24) och av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 20) att det är just förarnas långa perioder borta från hemmet som ger upphov till trötthet och stress, vilket för övrigt ingen av dessa fyra medlemsstater har bestritt.

293 Vad slutligen gäller Rumäniens argument att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skadar förarnas intressen på grund av risken för att arbetstillfällen går förlorade till följd av konkurs och omlokalisering av transportföretag, är detta argument, i avsaknad av varje konkret omständighet som kan styrka det, rent spekulativt.

294 Vad för det tredje gäller argumenten avseende de negativa konsekvenser för miljön som den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d skulle resultera i, har Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen framför allt gjort gällande att nämnda skyldighet innebär att en mängd ytterligare långdistanskörningar måste planeras in. Såsom har angetts i bland annat punkt 236 i förevarande dom framgår det emellertid av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna att de flesta förare, inbegripet förare anställda i medlemsstater som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 eller senare, redan innan denna bestämmelse antogs regelbundet återvände till sin bostad senast var fjärde vecka.

295 I motsats till vad Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har hävdat är det inte heller nödvändigt för förarna att använda tomma fordon för att utöva sin rätt enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054. Dels kan transportföretagen, inom ramen för den flexibilitet som denna bestämmelse ger dem, använda sig av andra transportmedel, såsom kollektivtrafik, för att fullgöra sin skyldighet enligt denna bestämmelse, vilket inte nödvändigtvis medför ytterligare utsläpp. Dels är det tänkbart att återvändandet till en av de två platser som avses i nämnda bestämmelse kan ske samtidigt som transportföretagets fordon återvänder till företagets arbetsställe inom ramen för den vanliga transportverksamheten.

296 Mot denna bakgrund har den inverkan som artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 påstås ha på miljön, särskilt i form av en eventuell ökning av utsläppen av föroreningar, inte något direkt samband med denna bestämmelse, utan beror på hur transportföretagen organisatoriskt har valt att fullgöra den skyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse.

297 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 medför följaktligen inte olägenheter som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas med denna bestämmelse.

298 Mot bakgrund av det ovan anförda kan unionslagstiftaren inte anses ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den antog nämnda bestämmelse.

299 De argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har anfört för att ifrågasätta proportionaliteten hos artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, kan således inte godtas.

300 Republiken Litauens fjärde grunds första, andra och tredje del, Republiken Bulgariens andra grund, Rumäniens första grunds andra del och Republiken Polens första grund kan därför inte godtas.

3) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering

i) Parternas argument

301 Republiken Litauen, genom sin andra grunds andra del, Republiken Bulgarien, genom sin femte grunds första del, och Rumänien, genom sin tredje grunds andra del, har gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte uppfyller de krav som följer av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 18 FEUF. Republiken Bulgarien har även åberopat åsidosättande av artiklarna 20 och 21 i stadgan, principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU och – ”i den mån domstolen anser det nödvändigt” – artikel 95.1 FEUF.

302 Dessa tre medlemsstater har för det första gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 strider mot likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, eftersom den tillåter diskriminering mellan transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och transportföretag som är etablerade i medlemsstater i de centrala delarna av unionen. Att organisera arbetet för förare som kör tunga fordon på ett sådant sätt att de kan återvända till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe åtminstone var fjärde vecka skulle nämligen vara betydligt mindre betungande för transportföretag som är etablerade i medlemsstater med en stor nationell marknad, vars förare utför transporter i den medlemsstat i vilken transportföretaget är etablerat och i närheten av sin bostad, än för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, vars nationella marknad är begränsad och vars verksamhet är inriktad på internationella transporter. Rumänien har särskilt gjort gällande att skyldigheten enligt artikel 1.6 d skulle leda till betydande förluster för de transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, eller under alla omständigheter till betydligt högre förluster än förlusterna för de transportföretag som är etablerade i medlemsstater i Central- och Västeuropa. Vid bedömningen av vilka effekter förordning 2020/1054 får för transportmarknaden, och i synnerhet vilka effekter den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordningen får, ska de övriga delarna av mobilitetspaket 1 beaktas. En helhetsbedömning av detta åtgärdspaket visar nämligen att det diskriminerar transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen.

303 Republiken Litauen har dessutom gjort gällande att den diskriminering av transportföretag i medlemsstater i utkanten av unionen som artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger upphov till utgör ett hinder för utövandet av den inre marknadens friheter, eftersom dessa företag befinner sig i en ofördelaktig situation i förhållande till transportföretag i medlemsstaterna i de centrala delarna av unionen och i regionerna kring dessa. Denna bestämmelse är således en protektionistisk åtgärd genom vilken företag i medlemsstater i utkanten av unionen utestängs från transportmarknaden i en del av unionen, i avsikt att minska volymen på dessa företags verksamhet. Dessa företag är nämligen inte bara tvungna att erbjuda förarna arbetsvillkor som begränsar deras fria rörlighet, utan måste även organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att en

del av de transporter som utförs med fordonen inte är lönsamma eller att fordonen förblir tomma i väntan på att förarna byts ut eller återvänder från arbetsgivarens arbetsställe eller bostaden efter sin viloperiod.

304 För det andra har Republiken Litauen och Republiken Bulgarien gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 leder till diskriminering mellan förare som arbetar för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och förare som arbetar för transportföretag från medlemsstater i de centrala delarna av unionen, eftersom återvändandet till den medlemsstat där bostaden är belägen innebär långa resor under kort tid, vilket nödvändigtvis inte är önskvärt för förarna. Inom en medlemsstat medför det aktuella kravet en diskriminering mellan lokala förare och förare från andra medlemsstater. Arbetstagare från medlemsstater i utkanten av unionen skulle dessutom försättas i en objektivt sett mer komplicerad situation, eftersom de, för att utöva sin rätt till normal veckovila och kompensationsvila, måste tillryggalägga längre sträckor och förlorar mer tid än arbetstagare från de centrala delarna av unionen och regionerna kring dessa.

305 För det tredje har Republiken Bulgarien gjort gällande att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 även strider mot principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, på grund av det betydligt sämre läge som medlemsstaterna i utkanten av unionen befinner sig i.

306 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

307 Domstolen avvisar till att börja med Republiken Bulgariens påstående om att artikel 95.1 FEUF har åsidosatts, eftersom denna medlemsstat, i strid med de krav som följer av artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler, vilka det erinrats om i punkt 139 i förevarande dom, har åberopat detta åsidosättande utan att anföra några specifika argument till stöd för sitt påstående, och nöjt sig med att åberopa artikel 95.1 FEUF ”i den mån domstolen anser det nödvändigt”.

308 Efter detta klargörande erinrar domstolen om att likabehandlingsprincipen är en allmän unionsrättslig princip som slås fast i artikel 20 i stadgan, och som icke-diskrimineringsprincipen i artikel 21.1 i stadgan är ett särskilt uttryck för, som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2022, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, punkt 58, och dom av den 14 juli 2022, kommissionen/VW m.fl., C-116/21 P–C-118/21 P, C-138/21 P och C-139/21 P, EU:C:2022:557, punkterna 95 och 140 och där angiven rättspraxis).

309 Bedömningen av huruvida situationerna är jämförbara ska inte ske på ett allmänt och abstrakt sätt, utan specifikt och konkret med avseende på samtliga omständigheter. Dessa omständigheter ska bland annat bestämmas och bedömas mot bakgrund av föremålet för och syftet med den unionsrättsakt genom vilken den aktuella åtskillnaden har införts. Dessutom ska principerna och målen för det område som den aktuella rättsakten omfattas av beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2018, MB (Könskorrigering och ålderspension), C-451/16, EU:C:2018:492, punkt 42, och dom av den 10 februari 2022, OE (En makes hemvist – Medborgarskapskriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

310 En skillnad i behandling av jämförbara situationer är berättigad då den är grundad på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47, och dom av den 27 januari 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

311 Även om principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet slås fast i artikel 21.2 i stadgan föreskrivs det i artikel 52.2 i stadgan att de rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Så är fallet med artikel 21.2 i stadgan, som, såsom bekräftas i förklaringarna till stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) avseende denna bestämmelse, motsvarar artikel 18 första stycket FEUF och ska tillämpas i enlighet med denna artikel (dom av den 10 oktober 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

312 I artikel 18 FEUF, som innehåller en allmän princip om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, förbjuds inte bara direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av indirekt diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike, C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

313 Vad gäller domstolsprövningen av huruvida likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen har iakttagits av unionslagstiftaren, har domstolen även slagit fast att unionslagstiftaren vid utövandet av de befogenheter som den tilldelats har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när dess handlande innefattar val av politisk, ekonomisk eller social art och när den har att göra komplicerade bedömningar och värderingar. Följaktligen kan lagenligheten av en åtgärd på ett sådant område endast påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som unionslagstiftaren eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2022, OE (En makes hemvist – Medborgarskapskriterium), C-522/20, EU:C:2022:87, punkt 21 och där angiven rättspraxis). Trots att unionslagstiftaren har ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning krävs dock att denne grundar sina val på kriterier som är objektiva och lämpliga utifrån det mål som ska uppnås genom den berörda lagstiftningen, med beaktande av alla faktiska omständigheter liksom de vetenskapliga och tekniska data som är tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av rättsakten i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 58).

314 Vid utövandet av sin befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar ska unionslagstiftaren, förutom det huvudsakliga syftet, även fullt ut beakta berörda intressen. Vid undersökningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ ska beaktas huruvida de eftersträvade målen med bestämmelserna är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade. Unionslagstiftarens utövande av sin befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar får inte leda till resultat som är uppenbart mindre lämpliga än dem som blir resultatet av andra åtgärder som är lika lämpade för att uppnå dessa mål (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

315 I förevarande fall är det utrett att den regel som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, i det att denna ålägger transportföretagen att organisera förarnas arbete så, att förarna i förekommande fall har möjlighet att var tredje eller fjärde vecka återvända till arbetsgivarens

arbetsställe eller till sin bostad, är tillämplig utan åtskillnad på samtliga berörda transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, på samtliga förare, oavsett nationalitet och oavsett i vilken medlemsstat arbetsgivaren är etablerad, och på samtliga medlemsstater, och att det därför inte föreligger någon direkt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten.

316 Det ska således, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 308–310 i förevarande dom, prövas huruvida unionslagstiftaren genom denna bestämmelse på ett omotiverat sätt har tillämpat en identisk regel på olika situationer, bland annat mot bakgrund av det mål som eftersträvas med denna bestämmelse, vilket därmed utgör en indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten, eftersom den aktuella bestämmelsen, såsom sökandemedlemsstaterna har gjort gällande, till sin natur är mer ägnad att påverka transportföretag som är etablerade i medlemsstater som enligt dessa ligger i ”utkanten av unionen”, förare som är anställda av dessa företag och denna grupp av medlemsstater.

317 Som påpekats i punkterna 249 och 250 i förevarande dom syftar nämnda bestämmelse till att förbättra förarnas arbetsvillkor och trafiksäkerheten inom unionen genom att säkerställa att förarna ges möjlighet att inte tillbringa en orimligt lång tid borta från hemmet, och genom att dessutom säkerställa en rättvis och icke snedvriden konkurrens mellan transportföretag inom unionen.

318 Vad för det första gäller den påstådda diskrimineringen mellan transportföretag som är etablerade i unionen kan det inte uteslutas att, även om artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är tillämplig utan åtskillnad på samtliga dessa företag, denna bestämmelse, såsom har påpekats i punkt 278 i förevarande dom, kan ha en större inverkan på de transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt en affärsmodell som består i att tillhandahålla huvuddelen av, om inte alla, sina tjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt från den första medlemsstaten.

319 Såsom har påpekats i punkt 236 i förevarande dom framgår det emellertid av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna att en stor del av dessa transportföretag, inbegripet företag som är etablerade i en medlemsstat som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 eller senare, redan bedrev sin verksamhet på ett sätt som var förenligt med den skyldighet som nu föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

320 Mot denna bakgrund ger denna bestämmelse inte alls upphov till en diskriminering mellan transportföretag. Syftet är tvärtom, såsom framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 17 och 18) och skäl 1 i förordning 2020/1054, att åtgärda de orättvisa konkurrensvillkor för transportföretag som på grund av avsaknaden av tydliga regler för förarnas återvändande tidigare hade kunnat främja olika tolkningar och olika nationell praxis, genom att förbättra förarnas arbetsvillkor, särskilt de villkor som avses i punkt 316 i förevarande dom, och på så sätt säkerställa såväl trafiksäkerheten som en rättvis och icke snedvriden konkurrens mellan transportföretag.

321 Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 266 och 267 i förevarande dom har unionslagstiftaren, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden, rätt att anpassa en lagstiftningsakt för att åstadkomma en omfördelning av de föreliggande intressena i syfte att öka förarnas sociala skydd genom att ändra villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster.

322 En unionsbestämmelse kan således inte i sig anses strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att den medför olika konsekvenser för vissa ekonomiska aktörer, när denna situation är en följd av olika driftsvillkor, bland annat på grund av deras geografiska läge (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie m.fl./Höga myndigheten, 13/57, EU:C:1958:10, s. 292, och dom av den 13 november 1973, Werhahn Hansamühle m.fl./rådet och kommissionen, 63/72–69/72, EU:C:1973:121, punkt 17), och inte av en rättslig särbehandling till följd av den angripna bestämmelsen.

323 Även om artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 antas leda till att olika situationer behandlas lika, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 308 i förevarande dom, skulle denna behandling under alla omständigheter vara objektivt motiverad av de mål som eftersträvas inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, i enlighet med artikel 90 FEUF. Dessa mål omfattar bland annat en förbättring av anställningsvillkoren, vilket anges i ingressen till EUF-fördraget och i artikel 151 första stycket FEUF, samt säkerställandet av ett fullgott socialt skydd, vilket anges i artikel 9 och artikel 151 första stycket FEUF.

324 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 313 i förevarande dom har unionslagstiftaren inte överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom sitt val att anta en bestämmelse som utan åtskillnad är tillämplig på alla transportföretag som är etablerade i unionen för att motverka viss praxis som har identifierats som bidragande till försämringen av förarnas arbetsvillkor, även om detta val innebär att vissa transportföretag måste bära högre kostnader.

325 Unionslagstiftaren har nämligen, mot bakgrund av de faktiska omständigheterna samt de tekniska och vetenskapliga uppgifter som var tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av den aktuella bestämmelsen, grundat detta val på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till de eftersträvade målen, med fullt beaktande av de föreliggande intressena, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 313 och 314 i förevarande dom.

326 Vad för det andra gäller den påstådda diskriminering mellan förarna som Republiken Litauen och Republiken Bulgarien har åberopat, grundar sig dessa båda medlemsstaters argument i huvudsak, om inte uteslutande, på det felaktiga antagandet att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 innebär en skyldighet för förarna att återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, utan att fritt kunna välja var de ska tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Som redan angetts i punkt 200 i förevarande dom kan detta argument emellertid inte godtas.

327 För övrigt befinner sig samtliga förare som är anställda i unionen i en jämförbar situation vad gäller deras rätt att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila. I synnerhet måste alla förare, oavsett nationalitet och i vilken medlemsstat deras arbetsgivare är etablerad, regelbundet kunna ta denna viloperiod på hemorten om de så önskar.

328 Under dessa omständigheter går det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 342 i sitt förslag till avgörande, inte att anse att unionslagstiftaren på ett uppenbart sätt har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte göra någon åtskillnad mellan de olika förarna beroende på hur lång eller kort sträcka dessa måste tillryggalägga för att återvända till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe, trots att en sådan åtskillnad skulle ha lett till att vissa förare inte omfattades av det sociala skydd som garanteras genom den åtgärd som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, på grund av den affärsmodell som deras arbetsgivare har valt.

329 Eftersom alla förare inom vägtransportsektorn befinner sig i en jämförbar situation vad gäller deras rätt att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, ska de, såsom rådet med rätta har gjort gällande, tillerkännas samma rättigheter, bland annat vad gäller returresan till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe, trots de olika kostnader som utövandet av dessa rättigheter skulle kunna ge upphov till för deras respektive arbetsgivare, beroende på vilken affärsmodell dessa har valt.

330 Som påpekats i punkt 279 i förevarande dom är det just de förare som är anställda av ett transportföretag som tillhandahåller huvuddelen av, eller till och med alla, sina tjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt från den medlemsstat där företaget är etablerat och som således i princip utför sina transporter långt från hemorten, som har störst behov av det skydd som införts genom harmoniseringsregeln i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

331 Vad för det tredje gäller påståendet att det föreligger en diskriminering mellan medlemsstaterna som strider mot den princip om medlemsstaternas likhet inför fördragen som slås fast i artikel 4.2 FEU, och som Republiken Bulgarien har åberopat, grundar sig denna medlemsstats argument även i huvudsak, om inte uteslutande, på det felaktiga antagandet att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 innebär en skyldighet för förarna att återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, utan att fritt kunna välja var de ska tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Mot denna bakgrund kan domstolen således inte godta denna argumentation.

332 Även om det antas att denna bestämmelse indirekt påverkar vissa medlemsstater mer än andra, trots att den ska tillämpas utan åtskillnad, räcker det för övrigt att erinra om att enligt domstolens praxis kan en unionsrättsakt som syftar till att utjämna medlemsstaternas bestämmelser, i den mån den tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater, inte anses vara diskriminerande, eftersom en sådan harmoniseringsåtgärd oundvikligen ger upphov till olika verkningar beroende på hur de olika nationella lagstiftningarna och nationell praxis tidigare såg ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 20).

333 Dessa överväganden påverkas inte av Rumäniens påstående att samtliga bestämmelser i mobilitetspaketet som är föremål för denna medlemsstats talan i de tre målen C-546/20–C-548/20 har en övergripande diskriminerande verkan. I mål C-546/20 har Rumänien nämligen inte visat att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger upphov till diskriminering. Dessutom ska Rumäniens kritik av förordning 2020/1055 och direktiv 2020/1057 prövas inom ramen för de grunder och argument som denna medlemsstat har åberopat till stöd för sin respektive talan i målen C-547/20 och C-548/20, till stöd för yrkandena om ogiltigförklaring av samtliga eller delar av dessa unionsrättsakter.

334 Följaktligen ska Republiken Bulgarien femte grunds första del delvis avvisas och i övrigt underkännas, Republiken Litauens andra grunds andra del underkännas och Rumäniens tredje grunds andra del underkännas.

4) Åsidosättande av de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget

i) Parternas argument

335 För det första har Republiken Litauen, genom sin första grund, och Republiken Bulgarien, genom sin första grunds första del, gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 strider mot artikel 45 FEUF, eftersom denna bestämmelse föreskriver att förare ska återvända till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe, utan att det föreskrivs någon möjlighet för förarna att själva välja var de vill tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Dessa medlemsstater har för övrigt påpekat att enligt artikel 4 f i förordning nr 561/2006 har förarna en grundläggande rätt att välja var de ska tillbringa sin viloperiod.

336 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 fråntar även förarna rätten att uppehålla sig i en medlemsstat för att där utöva yrkesverksamhet och stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha utövat yrkesverksamhet där. Förarna får nämligen inte stanna kvar i värdmedlemsstaten efter att ha utfört sina transporter där.

337 Som domstolen slog fast i sin dom av den 7 maj 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, punkterna 20 och 21) måste arbetstagarnas rättighet att utan diskriminering anta anställning och vara sysselsatta, för att vara effektiv och ändamålsenlig, åtföljas av arbetsgivarnas rättighet att anställa dem med beaktande av bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare. Genom att anta artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 har unionslagstiftaren emellertid infört en bestämmelse som tvingar transportföretagen att åsidosätta den fria rörligheten för arbetstagare genom att kräva att förarna, mot deras vilja, återvänder till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe. Denna bestämmelse medför således att förare som är verksamma inom vägtransportsektorn diskrimineras i förhållande till arbetstagare som är verksamma inom andra transportsektorer.

338 För det andra har Republiken Litauen, genom sin andra grunds första del, gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte är förenlig med målet i artikel 26 FEUF att säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt och är konkurrenskraftig. Artikel 1.6 d utgör nämligen ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och diskriminerar arbetstagare som är anställda i medlemsstater i utkanten av unionen jämfört med arbetstagare som är anställda i medlemsstater som är belägna i eller kring unionens centrum.

339 De förstnämnda arbetstagarna skulle nämligen försättas i en objektivt sett mer komplicerad situation, eftersom de, för att utöva sin rätt till normal veckovila eller kompensationsvila, måste tillryggalägga längre sträckor och förlorar mer tid än de sistnämnda arbetstagarna. På samma sätt skulle transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen få svårare att utöva de friheter som kännetecknar den inre marknaden, eftersom de skulle befinna sig i en ogynnsam situation i förhållande till företag som är etablerade i medlemsstater i de centrala delarna av unionen. Av samma skäl som angetts i punkt 303 i förevarande dom, i samband argumentet om åsidosättande av proportionalitetsprincipen, är artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 således en protektionistisk åtgärd.

340 För det tredje har Republiken Bulgarien, genom sin första grunds andra del, gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 strider mot artikel 21.1 FEUF och artikel 45 i stadgan.

341 Förarna har nämligen i sin egenskap av unionsmedborgare rätt att röra sig fritt inom unionen under sin viloperiod. Att tvinga dem att lämna en medlemsstats territorium och bege sig till en särskild plats för att där ta sin normala veckovila eller kompensationsvila utgör således en inskränkning i den fria rörlighet som garanteras genom dessa bestämmelser.

342 Denna inskränkning är dessutom inte motiverad av det legitima målet att förbättra arbetsvillkoren.

343 Dels är den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte ägnad att uppnå detta mål. Förarnas rätt att fritt förfoga över sina viloperioder bör nämligen innefatta en frihet att välja var de avser att tillbringa dessa viloperioder och att besluta om de har för avsikt att förflytta sig för detta ändamål, särskilt med hänsyn till hur ofta återvändandet till bosättningsstaten sker samt den ökade stress och trötthet som frekventa och långa resor medför i samband med fullgörandet av skyldigheten att återvända. Den aktuella åtgärden bör ge de berörda arbetstagarna en verklig fördel som på ett betydande sätt bidrar till deras sociala skydd.

344 Dels går den föreskrivna skyldigheten utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Målet att säkerställa att förarna regelbundet återvänder hem skulle nämligen även kunna uppnås lika effektivt genom en åtgärd, såsom den som parlamentet föredrog, som ger förarna rätt att välja en annan plats att ta sin vila på, under förutsättning att arbetsgivaren skriftligen underrättats om detta val minst en vecka innan en sådan viloperiod tas.

345 För det fjärde har Rumänien genom sin andra grund gjort gällande att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, även om den är tillämplig utan åtskillnad, på ett omotiverat sätt inskränker etableringsfriheten i artikel 49 FEUF.

346 Dels innebär artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 att transportföretagen åläggs nya administrativa skyldigheter som medför ökade kostnader. Dessa företag måste nämligen bland annat, med hjälp av färdskrivaruppgifter, förarnas tjänstgöringslistor eller annan dokumentation, kunna visa att förarna regelbundet återvänder. Att bilda ett transportföretag i en medlemsstat i utkanten av unionen skulle dessutom vara mindre lönsamt, till följd av kostnaderna för de tusentals extra kilometer som var fjärde vecka måste tillryggaläggas för att återvända från de medlemsstater där efterfrågan på transporter är som störst.

347 Dels medför artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 en minskning av transportföretagens intäkter. Eftersom de flesta transportföretag är små och medelstora företag får behovet av att följa denna bestämmelse ännu större konsekvenser för en viktig del av marknaden, särskilt under de perioder då förarna under returresan inte bedriver någon verksamhet som ger intäkter, och skulle således begränsa nämnda företags affärsverksamhet. Denna bestämmelse ger således transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen incitament att bilda dotterbolag eller filialer i, eller till och med att flytta sin verksamhet till, medlemsstaterna i Central- och Västeuropa, och avhåller transportföretag som är etablerade i de sistnämnda medlemsstaterna från att bilda företag i de förstnämnda medlemsstaterna. En sådan omlokalisering av verksamheten är emellertid inte en följd av ett verkligt val, utan en följd av de krav som följer av skyldigheten att iaktta de nya villkoren i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

348 För det femte har Rumänien, inom ramen för sin första grunds andra del, gjort gällande att transportföretagens skyldighet att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att normal veckovila eller kompensationsvila tas ut i enlighet med de krav som följer av artikel 1.6 d i

förordning 2020/1054 kan medföra omotiverade inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Republiken Bulgarien har inom ramen för sin femte grund också gjort gällande att denna bestämmelse strider mot denna grundläggande frihet.

349 Rumänien har i detta avseende understrukit att transportföretagen, på grund av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, måste organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att viloperioderna tas i enlighet med dessa krav. De flesta av dessa transportföretag är små och medelstora företag, vilket framgår av den omständigheten att ungefär 83 procent av transportföretagen i denna medlemsstat äger mellan ett och fem fordon. I detta sammanhang är de åtgärder som vidtas för att följa denna bestämmelse även avgörande för de perioder under vilka förarna inte utövar någon avlönad verksamhet, vilket kan leda till minskade intäkter. Eftersom organiserandet av förarnas returresor medför större förluster för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen tvingas dessa företag, för att minska sina kostnader, rikta sin verksamhet mot medlemsstaterna i Västeuropa genom att bilda dotterbolag eller filialer där eller till och med genom att flytta sin verksamhet dit. Transportsektorn utgör emellertid en mycket viktig sektor för den nationella ekonomin, i synnerhet på exportområdet.

350 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

351 Domstolen avvisar till att börja med Republiken Bulgariens påstående om åsidosättande av ”friheten att tillhandahålla tjänster”, eftersom denna medlemsstat, i strid med de krav som följer av artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler, vilka det erinrats om i punkt 139 i förevarande dom, har åberopat ett sådant åsidosättande utan att anföra några specifika argument till stöd för sitt påstående.

352 Efter detta klargörande erinrar domstolen om att friheten att tillhandhålla tjänster på transportområdet inte regleras av artikel 56 FEUF, som allmänt avser friheten att tillhandahålla tjänster, utan av artikel 58.1 FEUF, som är en specialbestämmelse enligt vilken ”[f]ri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter”, det vill säga avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, varvid denna avdelning innehåller artiklarna 90–100 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 29, och dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid), C-167/22, EU:C:2023:1020, punkt 39).

353 Härav följer att en tjänst på transportområdet, i den mening som avses i artikel 58.1 FEUF, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF (dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 160, och dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid), C-167/22, EU:C:2023:1020, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

354 Principen om frihet att tillhandahålla transporttjänster ska således uppnås, enligt EUF-fördraget, tack vare genomförandet av den gemensamma transportpolitiken, såsom denna regleras i artiklarna 90–100 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 30).

355 Enligt artikel 91.1 FEUF ska parlamentet och rådet – i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört EESK och Regionkommittén – för att genomföra denna gemensamma politik och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär för det

första fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier, för det andra de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra nationella transporter i en medlemsstat, för det tredje åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och för det fjärde alla andra lämpliga bestämmelser. Vid antagandet av dessa åtgärder ska unionslagstiftaren, enligt artikel 91.2 FEUF, beakta fall där tillämpningen av åtgärderna skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel. Enligt artikel 94 FEUF ska vidare varje åtgärd som vidtas inom ramen för fördragen med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor avvägas med hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretagen. I artikel 95.1 FEUF förbjuds slutligen all sådan diskriminering vid transporter inom unionen som består i att transportföretag tillämpar olika fraktsatser och befordringsvillkor för att frakta samma slag av gods samma väg på grund av godsets ursprungs- eller bestämmelseland.

356 Friheten att tillhandahålla tjänster, som slås fast i artikel 56 FEUF, kan således endast tillämpas på transporttjänster om en unionsrättsakt som antagits på grundval av fördragsbestämmelserna om transport har gjort att den kan tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1994, kommissionen/Frankrike, C-381/93, EU:C:1994:370, punkterna 12 och 13, dom av den 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punkt 24, och dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid), C-167/22, EU:C:2023:1020, punkt 40).

357 EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet i artiklarna 49–55 FEUF är däremot direkt tillämpliga på transporter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33).

358 Som generaladvokaten har påpekat i punkterna 48 och 50 i sitt förslag till avgörande följer härav att unionens transportregler utmärks av en kombinerad tillämpning dels av en etableringsrätt i varje medlemsstat som grundas på EUF-fördraget, dels av en rätt för transportföretagen att fritt tillhandahålla transporttjänster, vilken uteslutande garanteras i den mån denna rätt har beviljats genom sekundärrättsliga bestämmelser som unionslagstiftaren antagit inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, som föreskrivs i artiklarna 90–100 FEUF. Dessa särskilda regler begränsar således möjligheten för medborgare i medlemsstaterna att tillfälligt tillhandahålla vägtransporttjänster i en annan medlemsstat än i etableringsmedlemsstaten, samtidigt som medborgare i alla medlemsstater ges möjlighet att utnyttja den grundläggande frihet som slås fast i artiklarna 49–55 FEUF och permanent etablera sig i en annan medlemsstat och där bedriva yrkesmässig trafik på samma villkor som den medlemsstatens medborgare.

359 Vad för det första gäller det påstådda åsidosättandet dels av artikel 26 FEUF om den inre marknadens funktion, dels av artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i stadgan om fri rörlighet för unionsmedborgare, samt av artikel 45 FEUF om fri rörlighet för arbetstagare, konstaterar domstolen i förevarande fall att de grunder och argument som Republiken Litauen och Republiken Bulgarien har anfört uteslutande grundar sig på det felaktiga antagandet att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, såsom påpekats i punkterna 168–180 i förevarande dom, innebär en skyldighet för förarna att återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, utan att fritt kunna välja var de ska tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Som angetts i punkt 200 i förevarande dom kan dessa grunder och argument redan av detta skäl inte godtas.

360 Vad för det andra gäller det av Rumänien åberopade åsidosättandet av etableringsfriheten erinrar domstolen om att det i artikel 49 första stycket FEUF föreskrivs att inom ramen för bestämmelserna i kapitel 2 i avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas.

361 Som framgår av punkt 357 i förevarande dom är dessa bestämmelser i EUF-fördraget om etableringsfrihet direkt tillämpliga på transporter och inte, till skillnad från friheten att tillhandahålla tjänster, genom avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, som rör sistnämnda tjänster.

362 Enligt fast rättspraxis innebär den etableringsfrihet som enligt artikel 49 FEUF tillerkänns medlemsstaternas medborgare att dessa medborgare har en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på samma villkor som dem som föreskrivs i etableringsmedlemsstatens lagstiftning för dess egna medborgare. För bolag som bildats i enlighet med en medlemsstats lagstiftning, och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen, innebär etableringsfriheten, enligt artikel 54 FEUF, en rätt att utöva verksamhet i den berörda medlemsstaten genom ett dotterbolag, en filial eller en agentur (dom av den 22 september 2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

363 Begreppet etablering är, i den mening som avses i EUF-fördraget, ett mycket vittomfattande begrepp som innebär en möjlighet för medborgare i en medlemsstat att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och dra fördel av detta, till skillnad från friheten att tillhandahålla tjänster genom vilken en sådan medborgare tillfälligt utövar sin verksamhet i en annan medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkterna 25 och 26).

364 Med detta begrepp avses således en faktiskt bedriven ekonomisk verksamhet genom ett fast driftsställe i värdmedlemsstaten på obestämd tid. Begreppet förutsätter således att den berörda aktören verkligen etablerats i denna medlemsstat och att det bedrivs en faktisk ekonomisk verksamhet i denna stat (dom av den 2 september 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

365 Enligt domstolens fasta praxis ska alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF anses som inskränkningar i etableringsfriheten (dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 61 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 61). Detta förbud gäller inte bara för nationella åtgärder, utan även för åtgärder som unionsinstitutionerna vidtar (se, analogt, vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

366 Domstolen erinrar vidare om att även en mindre eller obetydlig inskränkning i denna grundläggande frihet i princip är förbjuden enligt EUF-fördraget (dom av den 22 september 2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

367 Enligt domstolens fasta praxis kan inskränkningar i etableringsfriheten endast vara motiverade om de för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och om de för det andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 65, och dom av den 8 juni 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, punkt 64).

368 I förevarande fall utgör artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, som är tillämplig utan åtskillnad på alla transportföretag som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 561/2006, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, inte ens en minimal inskränkning i den etableringsfrihet som garanteras i artikel 49 FEUF, i motsats till vad Rumänien har hävdat.

369 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 hindrar inte på något sätt rätten för transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater än Rumänien att där bedriva sin transportverksamhet genom att bilda ett dotterbolag, en filial eller en agentur.

370 Denna bestämmelse hindrar inte heller rätten för transportföretag som är etablerade i Rumänien att utöva sin verksamhet i valfria andra medlemsstater genom att upprätta ett dotterbolag, en filial eller en agentur i dessa medlemsstater.

371 Dessa överväganden påverkas inte av Rumäniens påståenden om de kostnader som den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ger upphov till för transportföretagen.

372 Det är förvisso riktigt att transportföretag som innan denna bestämmelse antogs inte organiserade förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna i förekommande fall kunde återvända var tredje eller fjärde vecka till den medlemsstat där dessa företag är etablerade eller till sin bostad, kan behöva bära ytterligare kostnader på grund av införandet av den skyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse. En sådan inverkan påverkar emellertid nämnda företag oberoende av i vilken medlemsstat de är etablerade, och det på grund av vilken affärsmodell som de har valt.

373 Det är för övrigt riktigt att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan ha en större inverkan på transportföretag vars förare under lång tid utför transporter långt från arbetsgivarens arbetsställe eller sin bostad, eftersom skyldigheten kan medföra vissa merkostnader för dessa företag och eventuellt även intäktsbortfall. Denna skillnad i inverkan, som har sitt ursprung i nämnda företags affärsmodell, är emellertid inte på något sätt ett tecken på en inskränkning i etableringsfriheten, eftersom denna bestämmelse, såsom påpekats i punkt 370 i förevarande dom, inte på något sätt begränsar transportföretagens frihet att etablera sig i andra medlemsstater, genom att upprätta och faktiskt bedriva transportverksamhet där med hjälp av ett fast driftsställe.

374 Vad för det tredje och avslutningsvis gäller Rumäniens påstående att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kan medföra omotiverade inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, räcker det att påpeka att även om det antas att den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse kan medföra att det blir mindre attraktivt att tillhandahålla transporttjänster som omfattas av den affärsmodell som nämnts i punkterna 372 och 373 i förevarande dom, så innebär detta inte att EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster åsidosätts.

375 Som framgår av punkterna 352–358 i förevarande dom regleras friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet nämligen inte av artikel 56 FEUF, som rör friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet, utan av artikel 58.1 FEUF, som är en specialbestämmelse enligt vilken friheten att tillhandahålla transporttjänster regleras av artiklarna 90–100 FEUF, som utgör avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget och som rör den gemensamma transportpolitiken. Enligt fördraget ska tillämpningen av principen om frihet att tillhandahålla transporttjänster följaktligen förverkligas genom genomförandet av den gemensamma transportpolitiken, vilken omfattas av de bestämmelser som parlamentet och rådet antar med stöd av i synnerhet artikel 91.1 FEUF.

376 Det är just detta som är syftet med förordning 2020/1054, som unionslagstiftaren med stöd av denna bestämmelse antog för att ändra förordning nr 561/2006, som i sin tur antogs på grundval av artikel 71 i EG-fördraget, nu artikel 91 FEUF, för att harmonisera viss sociallagstiftning på vägtransportområdet

377 Som generaladvokaten påpekade i punkt 177 i sitt förslag till avgörande framgår därav att unionslagstiftaren, genom att anpassa en lagstiftningsakt för att öka det sociala skyddet för de berörda arbetstagarna, har rätt att ändra villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster på vägtransportområdet, eftersom graden av liberalisering enligt artikel 58.1 FEUF inte bestäms direkt av artikel 56 FEUF, utan av unionslagstiftaren själv inom ramen för genomförandet av den gemensamma transportpolitiken. De åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit beträffande friheten att tillhandahålla transporttjänster kan således inte bara ha till syfte att underlätta utövandet av denna frihet, utan även till att vid behov säkerställa skyddet för andra av unionen erkända grundläggande intressen som kan påverkas av denna frihet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 105), inbegripet förbättring av anställningsvillkoren, som avses i ingressen till EUF-fördraget och artikel 151 första stycket FEUF, samt garantier för ett fullgott socialt skydd i den mening som avses i artiklarna 9 och 151 första stycket FEUF.

378 Såsom framgår av artikel 90 FEUF ska unionens gemensamma transportpolitik dessutom göra det möjligt att uppnå målen i fördragen, däribland de mål som avses i föregående punkt.

379 Härav följer att unionslagstiftaren, inom ramen för de åtgärder som vidtas för att genomföra den gemensamma transportpolitiken, såsom den åtgärd som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, har rätt att, för att säkerställa att förare som är anställda av transportföretag inte tillbringar långa perioder borta från hemmet, vidta åtgärder för att förbättra förarnas anställningsvillkor och säkerställa ett fullgott socialt skydd för dem.

380 Det påstående om åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster som Republiken Bulgarien har åberopat inom ramen för sin femte grund, som nämns i punkt 351 i förevarande dom, kan följaktligen inte prövas i sak. I övrigt kan domstolen inte godta Republiken Litauens första grund och andra grunds första del, Republiken Bulgariens första grund, Rumäniens andra grund och det argument avseende åsidosättande av EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster som denna medlemsstat har anfört inom ramen för sin första grunds andra del.

5) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF

i) Parternas argument

381 Rumänien, inom ramen för de argument som denna stat har anfört till stöd för sin första grunds andra del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, respektive Republiken Polen, genom sin tredje respektive fjärde grund, har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, underlåtit att uppfylla de krav som följer av artikel 91.2 och artikel 94 FEUF.

382 Vad för det första gäller åsidosättandet av artikel 91.2 FEUF har Republiken Polen gjort gällande att den ytliga karaktären hos konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, jämte den omständigheten att det saknas en konsekvensbedömning av den åtgärd som till sist antogs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, inte gör det möjligt att anse att bestämmelsens återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner eller på utnyttjandet av transportmedel har beaktats i vederbörlig ordning. Även om unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan skyldigheten för lagstiftaren att beakta vissa verkningar inte begränsas till att denne endast får kännedom om dessa verkningar, eftersom artikel 91.2 FEUF annars skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.

383 Vad gäller effekten på utnyttjandet av transportmedel anser Republiken Polen framför allt att det i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna inte har tagits hänsyn till konsekvenserna av det ökade antal resor på unionens viktigaste transitsträckor, som fastställts till 8 880 000 returresor under ett år. Enligt denna medlemsstat medför det ökade antalet resor fler trafikstockningar och kommer således att ytterligare förvärra den försämring av väginfrastrukturen som redan konstaterades i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna. I detta sammanhang ska hänsyn tas till ”lagen om axeltrycket upphöjt till fyra”, som utarbetats av det amerikanska standardiseringsorganet AASHTO (*American Association of State Highway and Transportation Officials*), och som visar fordons inverkan på väginfrastrukturen. enligt vilken vägslitaget är proportionellt mot fordonens axeltryck upphöjt till fyra. Även om antalet tunga lastbilar är lägre än antalet personbilar blir deras inverkan på infrastrukturen således mycket större.

384 Vad vidare gäller återverkningarna på sysselsättningen och levnadsstandarden skulle en ökad vägtrafik även vara till men för livskvaliteten i de områden som ligger nära de viktigaste transportknutpunkterna. Republiken Polen anser att ändringarna av vägtransportlagstiftningen leder till att förarnas riskbeteende kommer att öka med i genomsnitt 19 procent, eftersom de kommer att de lockas att bryta mot lagstiftningen för att anpassa sig till eller kringgå denna nya skyldighet. Samtidigt kommer antalet dödsolyckor att öka. Hänsyn har inte heller tagits till de negativa konsekvenserna för förare och transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, vilka i genomsnitt har en betydligt längre resväg till arbetsgivarens arbetsställe, eller de ytterligare administrativa och organisatoriska bördor som åläggs transportföretagen, varav mer än hälften är små och medelstora företag. Detta gör med stor sannolikhet att många transportföretag riskerar att gå i konkurs eller tvingas flytta sin verksamhet till medlemsstater i de centrala delarna av unionen. Rumänien har på samma sätt hävdat att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kommer att medföra ökade kostnader och minskade intäkter för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen jämfört med de transportföretag som är etablerade i de medlemsstater som är belägna i de centrala delarna av unionen, vilket kommer att leda till att ett stort antal av dessa företag kommer att flytta sin verksamhet till de sistnämnda medlemsstaterna.

385 Vad för det andra gäller åsidosättandet av artikel 94 FEUF har Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftaren vid antagandet av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte tog hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretagen, särskilt de små och medelstora företag som denna sektor till största delen består av i unionen. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna gjordes nämligen en alltför ytlig bedömning av denna bestämmelses inverkan på små och medelstora företag, trots att dessa genom denna bestämmelse ålades ytterligare administrativa och organisatoriska bördor. Rumänien anser även att den skyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse därför har en starkt negativ inverkan på transportföretagens situation.

386 Republiken Polen har dessutom understrukit att den oundvikliga ökningen av antalet kilometer till följd av denna skyldighet bör bedömas mot bakgrund av mobilitetspaketet i dess helhet, i vilket även förordning 2020/1055 ingår. Tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning ger emellertid upphov till resor på 2 035 200 000 kilometer per år enbart för fordon som återvänder till arbetsställen i Polen. Om det antas att 60 procent av dessa körningar sker utan last tillryggalägger dessa fordon 1 221 120 000 kilometer utan last under ett år. Bland de många tillgängliga åtgärderna för att säkerställa att arbetstagare utövar sin rätt till vila har unionslagstiftaren valt den åtgärd som är mest betungande för transportföretagen.

387 En av effekterna av denna situation är att en del av de små och medelstora transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen just på grund av att de befinner sig långt från unionens geografiska centrum får särskilt svårt att uppfylla de administrativa och organisatoriska krav som följer av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054. En del av transportföretagen kan också besluta att flytta sitt arbetsställe till medlemsstater i de centrala delarna av unionen. Påståendet att det affärsmässiga beslutet att omlokalisera ett företag inte får några negativa konsekvenser för företaget motsägs av den omständigheten att en flytt av ett företags säte i hög grad påverkar företagets verksamhet. Till skillnad från multinationella företag är ett av de små och medelstora företagens särdrag dessutom att de är knutna till den plats varifrån de tillhandahåller sina tjänster.

388 Enligt Republiken Polen visar den omständigheten att skyldigheten i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 infördes under covid-19-pandemin också att transportföretagens ekonomiska situation inte beaktades. Pandemins ekonomiska effekter var särskilt kännbara inom transportsektorn, eftersom denna sektor drabbades av minskad efterfrågan och av medlemsstaternas återinförande av restriktioner vid passage av de inre gränserna. Dessa effekter förelåg emellertid redan under lagstiftningsförfarandet.

389 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

390 Som påpekats i punkterna 352, 354 och 355 i förevarande dom ingår såväl artikel 91.2 FEUF som artikel 94 FEUF i avdelning VI i tredje delen i EUF-fördraget, som rör den gemensamma transportpolitiken.

391 Vad för det första gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 91.2 FEUF erinrar domstolen om att unionslagstiftaren enligt denna bestämmelse, vid antagandet av de åtgärder som avses i punkt 1 i denna artikel, vilka har till syfte att genomföra den gemensamma transportpolitiken med

beaktande av särdragen hos dessa åtgärder, ska beakta de fall då tillämpningen av dessa åtgärder skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel.

392 Eftersom förordning 2020/1054 antogs av unionslagstiftaren med stöd av artikel 91.1 FEUF, vilken som rättslig grund inte har ifrågasatts inom ramen för förevarande mål, ankom det således på unionslagstiftaren att vid antagandet artikel 1.6 d i förordningen beakta de krav som följer av artikel 91.2 FEUF.

393 Enligt artikel 91.2 FEUF är unionslagstiftaren, när den antar åtgärder med stöd av artikel 91.1, skyldig att ”beakta” åtgärdernas återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, vilket ingår i en större avvägning mellan de olika mål och intressen som står på spel. Som generaladvokaten påpekade i punkt 285 i sitt förslag till avgörande, tyder användningen av ordet ”allvarligt” på att artikel 91.2 FEUF kräver att de aktuella åtgärderna har en betydande inverkan på dessa parametrar och inte enbart återverkningar.

394 Av artikel 91.2 FEUF följer således att de allvarliga återverkningarna på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel inte utgör absoluta begränsningar i förhållande till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionslagstiftaren har på den gemensamma transportpolitikens område när det gäller att anta åtgärder i detta syfte, förutsatt att dessa omständigheter beaktas.

395 Av detta följer att unionslagstiftaren, vid bedömningen av återverkningarna av en åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 91.1 FEUF, är skyldig att göra en avvägning mellan de olika aktuella intressena för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. Enbart den omständigheten att unionslagstiftaren ska beakta levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, och därmed transportföretagens ekonomiska intressen, utgör således inte i sig hinder för att låta dessa företag bli föremål för betungande åtgärder (se, analogt, dom av den 9 september 2004, Spanien och Finland/parlamentet och rådet, C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

396 Det framgår därav att artikel 91.2 FEUF i huvudsak återspeglar unionslagstiftarens skyldighet att handla med iakttagande av proportionalitetsprincipen genom att vidta åtgärder som är ägnade att uppnå det eftersträvade målet och som inte på ett uppenbart sätt går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

397 Utöver den omständigheten att de grunder och argument som anförts i samband med prövningen av det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen inte kan godtas, har Rumänien och Republiken Polen inte, till stöd för dessa grunder och argument avseende åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, anfört någon ytterligare omständighet som kan styrka deras påstående att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, vilket unionslagstiftaren enligt dessa inte beaktade när denne införde denna skyldighet i strid med artikel 91.2 FEUF.

398 Dessa grunder och argument sammanfaller för övrigt antingen helt och hållet, i Rumäniens fall, eller i stor utsträckning, i Republiken Polen fall, med de grunder och argument som redan åberopats till stöd för de grunder som anförts avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

399 Vad för det första gäller frågan om vilka återverkningar artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle få på utnyttjandet av transportmedel, grundar sig Republiken Polens argument, genom vilka denna medlemsstat har kritiserat att konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna inte undersökte denna bestämmelses negativa effekter på väginfrastrukturen, helt och hållet på antagandet att transportföretagens skyldighet att organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad orsakar en betydande ökning av trafiken. Som framgår av punkterna 236 och 295 i förevarande dom är detta antagande emellertid felaktigt, eftersom det dels utgår från att ett begränsat antal förare återvände till en av dessa platser innan denna åtgärd antogs, dels utgår från att returresan med nödvändighet måste ske med det fordon som föraren använder.

400 Såsom understryks i punkt 295 i förevarande dom hindrar artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 dessutom inte transportföretaget från att låta förarens återvändande sammanfalla med att föraren utför en transport till den medlemsstat där nämnda platser är belägna, i syfte att begränsa tomkörningar som genomförs enbart i syfte att uppfylla den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse. Republiken Polen har emellertid inte förklarat på vilket sätt ett sådant återvändande skulle påverka väginfrastrukturen i högre grad än varje annan resa som förarna utför med sitt fordon inom ramen för deras arbetsgivares vanliga transportverksamhet. Det har inte heller visats att ett fordon som inte återvänder till arbetsgivarens arbetsställe eller till förarens bostadsort måste stå stilla och följaktligen inte användas i transportföretagets vanliga verksamhet under motsvarande period.

401 Vad för det andra gäller frågan om hur artikel 1.6 d påverkar livskvaliteten i områden i närheten av de viktigaste transportknutpunkterna och de risker för trafiksäkerheten som följer av den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse, grundar sig Republiken Polens argument i huvudsak också på samma felaktiga antagande att nämnda bestämmelse skulle leda till en betydande ökning av trafiken, av vilket det inte går att slå fast att unionslagstiftaren inte har beaktat denna påverkan. Dessutom kan denna medlemsstat argument att unionslagstiftaren har underlåtit att undersöka vilka effekter denna bestämmelse får för förare som är anställda i vissa medlemsstater, på grund av de avsevärda avstånd som de kommer att behöva tillryggalägga och den ökade trötthet som detta kommer att leda till, inte godtas av de skäl som redan angetts i punkt 292 i förevarande dom.

402 Vad för det tredje gäller frågan om vilka återverkningar artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 får på sysselsättningen, har Republiken Polen gjort gällande att denna bestämmelse medför ytterligare administrativa och organisatoriska bördor som med ”stor sannolikhet” gör att många transportföretag riskerar att gå i konkurs eller tvingas flytta sin verksamhet till medlemsstater i ”de centrala delarna av unionen”. Ett sådant påstående måste emellertid, i avsaknad av konkreta uppgifter som kan styrka det, anses vara spekulativt och räcker under alla omständigheter inte för att påvisa allvarliga återverkningar på sysselsättningen. Som har påpekats i punkterna 276 och 293 ovan gäller samma sak för Rumäniens lika allmänna och abstrakta påstående om att den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse kommer att leda till att transportföretag i vissa medlemsstater tvingas omlokalisera sin verksamhet på grund av ökade kostnader och minskade intäkter.

403 Dessa argument kan därför inte vederlägga kommissionens konstateranden i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 60 och 61), enligt vilka åtgärderna avseende arbetstid och veckovila borde ha en positiv inverkan på föraryrkets attraktionskraft och därmed på utbudet på arbetsmarknaden. I konsekvensbedömningen påpekades att bristen på förare delvis orsakades av de försämrade arbetsvillkoren, vilket skadar föraryrkets anseende och

attraktionskraft (del 1/2, s. 9). Såsom framgår av en studie som Republiken Polen har åberopat (”Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020–2030” (”Framtidens transporter: rapport om utsikterna till utveckling av vägtransporterna i Polen under perioden 2020–2030”), 2019, s. 42), är det just de långa sträckor som tillryggaläggs långt från hemorten som är en av orsakerna till nämnda förarbrist.

404 Det ska under alla omständigheter understrykas att i motsats till vad Rumänien och Republiken Polen har hävdat kan den omständigheten att vissa transportföretag skulle få högre kostnader och en tyngre administrativa börda på grund av det utökade sociala skydd som förare ges genom artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 inte i sig anses utgöra ett sådant steg tillbaka på vägen mot att inrätta en gemensam transportpolitik att artikel 91.2 FEUF kan anses ha åsidosatts.

405 Såsom angetts i punkt 266 i förevarande dom är det nämligen så, att när medlemsstaternas lagstiftning på ett visst av unionens politikområden redan har samordnats genom en lagstiftningsakt, kan unionslagstiftaren inte fråntas möjligheten att anpassa denna rättsakt till varje förändring av omständigheterna eller ny kunskap, med hänsyn till att unionslagstiftaren har till uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta unionens övergripande mål i artikel 9 i nämnda fördrag, däribland att säkerställa ett fullgott socialt skydd. Unionslagstiftaren kan nämligen i en sådan situation på ett korrekt sätt fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av dessa allmänna intressen och övergripande mål endast om det står unionslagstiftaren fritt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar eller ny kunskap.

406 Vad för det andra gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 94 FEUF erinrar domstolen om att enligt denna bestämmelse ska varje åtgärd som vidtas inom ramen för fördragen ”med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor” avvägas med hänsyn till transportföretagens ekonomiska situation.

407 Artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 reglerar emellertid inte fraktpriser eller befordringsvillkor för transport av gods eller passagerare, utan fastställer villkoren för förarnas normala veckovila eller kompensationsvila, genom att föreskriva att transportföretagen ska organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna, alltefter omständigheterna, kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller var fjärde vecka. Denna bestämmelse har således en alltför indirekt inverkan på fraktsatser och befordringsvillkor för transport av gods eller passagerare för att kunna omfattas av artikel 94 FEUF, vilket räcker för att underkänna Rumäniens och Republiken Polens argument om åsidosättande av nämnda bestämmelse.

408 Det saknas följaktligen fog för Rumäniens påstående i dess första grunds andra del, avseende åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF, och Republiken Polens tredje och fjärde grund.

6) Åsidosättande av unionsbestämmelserna på miljöskyddsområdet

i) Parternas argument

409 Republiken Litauen, genom sin tredje grund, och Republiken Polen, genom sin femte grund, har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, har åsidosatt unionsbestämmelserna på miljöskyddsområdet. Republiken Litauen har gjort gällande

att artikel 3.3 FEU, artiklarna 11 och 191 FEUF samt ”unionens miljö- och klimatpolitik” har åsidosatts, medan Republiken Polen har gjort gällande att artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan har åsidosatts.

410 Dessa medlemsstater har framhållit att unionslagstiftaren, i enlighet med dessa bestämmelser, ska ta hänsyn till miljöskyddskraven såväl vid fastställandet och genomförandet av unionens övriga politikområden som i samband med vidtagandet av andra unionsåtgärder. Det mål att skydda miljön som anges i artikel 191 FEUF kan nämligen varken beaktas eller uppnås enbart genom de åtgärder som vidtas med tillämpning av artikel 192 FEUF, inom ramen för en distinkt och självständig politik. Integrationsprincipen i artikel 11 FEUF gör det möjligt att förena miljöskyddsmålen och miljöskyddskraven med unionens övriga intressen och mål.

411 Enligt Republiken Polen gör en tolkning enligt vilken artikel 11 FEUF avser unionsrättsliga områden, och inte specifika åtgärder, inte det möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse. Den omständigheten att förordning 2020/1054 ingår i ett större paket som syftar till att minska förorenande utsläpp från vägtransportsektorn visar inte att vederbörlig hänsyn har tagits till denna förordnings inverkan på miljön, och i synnerhet inte på möjligheten att uppnå de miljömål som fastställts i unionens dokument och rättsakter på miljöområdet. Det är inte heller möjligt att anse att målen för att minska utsläppen av växthusgaser, när dessa mål väl har fastställts, inte kan ändras, oavsett vilka ytterligare utsläpp som i framtiden uppkommer till följd av fullgörandet av skyldigheter som följer av nya unionsbestämmelser.

412 Republiken Litauen och Republiken Polen delar den tolkning som generaladvokaten Geelhoed gjorde i punkterna 59 och 60 i sitt förslag till avgörande i målet Österrike/parlamentet och rådet (C-161/04, EU:C:2006:66); enligt denna tolkning är det bara när det är uppenbart att ekologiska intressen inte har beaktats eller när de helt har ignorerats som artikel 11 FEUF kan fungera som standard för en laglighetsprövning av unionslagstiftningen. När det har fastställts att en särskild åtgärd som vidtagits av unionslagstiftaren inverkar menligt på uppnåendet av de mål som unionslagstiftaren har uppställt i andra sekundärrättsakter som antagits på miljöområdet, är unionslagstiftaren skyldig att göra en avvägning mellan de motstående intressena och, i förekommande fall, göra lämpliga ändringar i de rättsakter som är tillämpliga på miljöområdet.

413 I förevarande fall har unionslagstiftaren åsidosatt denna skyldighet genom att inte undersöka hur genomförandet av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 påverkar miljökraven.

414 Genomförandet av den sistnämnda skyldigheten leder till ytterligare resor med tunga lastbilar, inklusive långa sträckor av tomkörningar, och ger upphov till koldioxidutsläpp och luftföroreningar som orsakar många hälsoproblem. Miljöeffekterna av de angripna bestämmelserna i förordning 2020/1054 måste också prövas tillsammans med de miljöeffekter som följer av förordning 2020/1055 och direktiv 2020/1057, vilka också ingår i mobilitetspaketet, och också tvingar lastbilsförare att genomföra ytterligare körningar.

415 Republiken Litauen är dessutom övertygad om att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 oundvikligen kommer att minska transportsystemets effektivitet och undergräva unionens miljöpolitik och kampen mot klimatförändringarna.

416 Republiken Polen har i synnerhet påpekat att enligt de uppskattningar som Internationella vägtransportunionen (IRU) gjorde i sin öppna skrivelse av den 26 oktober 2018 ger den skyldighet för fordonen att återvända som föreskrivs i förordning 2020/1055 i sig upphov till

ytterligare 100 000 ton koldioxidutsläpp per år. I en rapport som utarbetats av KPMG (”Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I” (konsekvensbedömning av den preliminära överenskommelsen om mobilitetspaket I), 20 februari 2020) visas även, med bulgariska transportföretag som exempel, att den årliga ökningen av koldioxidutsläppen till följd av denna skyldighet för fordonen att återvända till Bulgarien kommer att uppgå till cirka 71 000 ton. Enligt en annan uppskattning, som European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Europeiska centrumet för internationell politisk ekonomi) (M. Bauer, ”4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package” (4 miljoner ton ytterligare koldioxidutsläpp till följd av förslaget om unionsregler om cabotage i mobilitetspaketet), januari 2020) har gjort på grundval av KPMG:s beräkningar för den bulgariska sektorn för internationell transport och Eurostatdata, uppgår de ytterligare koldioxidutsläppen för hela unionen till följd av förslaget till ändring av bestämmelserna om cabotage till omkring fyra miljoner ton. Enligt Republiken Polens egna bedömningar ger de ytterligare tomkörningar som följer av skyldigheten för fordonen att återvända, vilken är tillämplig på de lastbilar i den polska fordonsparken som väger mer än 2,5 ton och är verksamma inom internationella transporter, upphov till 672 024 ton koldioxid.

417 Enligt Republiken Litauen och Republiken Polen kan dessa ytterligare koldioxidutsläpp hindra uppnåendet av unionens klimatmål för 2050, som anges i meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt till Regionkommittén av den 11 december 2019, ”Den europeiska gröna given” (COM(2019) 640 final) (nedan kallad den gröna given). Europeiska rådet anslöt sig till dessa mål vid sitt möte den 12 december 2019. Republiken Polen har också hänvisat till kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt till Regionkommittén av den 17 september 2020, ”Höjning av Europas klimatambition för 2030 – Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare” (COM(2020) 562 final, s. 26).

418 Republiken Polen anser att dessa ytterligare koldioxidutsläpp även kan göra det svårt för medlemsstaternas att uppnå målen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 156, 2018, s. 26).

419 När det gäller ytterligare utsläpp av luftföroreningar kan dessa, enligt Republiken Polen, på ett betydande sätt hindra medlemsstaterna från att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG (EUT L 344, 2016, s. 1). Dessa ytterligare utsläpp skulle också kunna äventyra de mål som eftersträvas med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1).

420 Ingen av de angripna rättsakter som ingår i mobilitetspaketet tar upp dessa olika risker. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna nöjde sig kommissionen med att konstatera att den inte har identifierat någon inverkan på miljön till följd av de planerade alternativen. Detta konstaterande är emellertid varken underbyggt eller trovärdigt.

421 Även om vissa medlemsstater och kommissionen har pekat på behovet av att beakta effekterna av de åtgärder som föreslagits, särskilt skyldigheten för fordonen att återvända och restriktionerna för cabotagetransporter, ökningen av antalet tomkörningar och de ökade koldioxidutsläppen, och framhållit behovet av att analysera effekterna av samtliga dessa åtgärder på unionsnivå, ignorerade unionslagstiftaren dessa synpunkter. Att kommissionsledamoten med ansvar för transportfrågor, Adina Vălean, tillkännagav att det före utgången av år 2020 skulle göras kompletterande analyser av effekterna av skyldigheten för fordonen att återvända till etableringsmedlemsstaten var åttonde vecka, och av de restriktioner som är tillämpliga på kombinerade transporter, avhjälper inte på något sätt denna underlåtenhet, utan bekräftar snarare att förevarande grunder och argument avseende åsidosättande av unionsbestämmelserna om miljöskydd är välgrundade.

422 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

423 Vad för det första gäller artikel 3.3 FEU, som har åberopats av Republiken Litauen, innehåller denna bestämmelse, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 566 i sitt förslag till avgörande, olika grundläggande mål som unionen eftersträvar, utan inbördes rangordning. Genomförandet av dessa mål, vilka på samma sätt som miljöskydd bland annat omfattar genomförandet av en hållbar utveckling som bygger på en välavvägd ekonomisk tillväxt och på en social ekonomi som främjar sociala framsteg och socialt skydd, ska vara resultatet av unionens och medlemsstaternas politik och åtgärder.

424 Denna bestämmelse kan således, till skillnad från de särskilda bestämmelser i EUF-fördraget som konkretiserar de allmänna mål som räknas upp i bestämmelsen och reglerar det berörda området, inte ingå bland de parametrar som gör det möjligt att bedöma huruvida en bestämmelse i sekundärrätten är förenlig med primärrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., C-78/90–C-83/90, EU:C:1992:118, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

425 Vad för det andra gäller artikel 191 FEUF, som också har åberopats av Republiken Litauen, ingår denna artikel i avdelning XX i tredje delen av EUF-fördraget, som handlar om unionens miljöpolitik. Förordning 2020/1054 antogs emellertid inte med stöd av denna politik utan med stöd av den gemensamma transportpolitiken, som är föremål för avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, och särskilt på grundval av artikel 91.1 FEUF. Denna rättsliga grund har inte ifrågasatts i förevarande mål.

426 Vad gäller den sistnämnda punkten erinrar domstolen även om att en sådan lagstiftningsakt som förordning 2020/1054 inte kan omfattas av unionens miljöpolitik enbart av det skälet att hänsyn ska tas till miljöskyddskrav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2021, Nederländerna/rådet och parlamentet, C-733/19, EU:C:2021:272, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

427 Härav följer att artikel 191 FEUF om unionens miljöpolitik inte är relevant för prövningen av lagenligheten av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

428 Vad för det tredje gäller artikel 11 FEUF, som ingår i avdelning II i första delen av fördraget, som innehåller allmänt tillämpliga bestämmelser, anges i denna artikel att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

429 Vad för det fjärde gäller artikel 37 i stadgan föreskrivs i denna artikel att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.

430 Det framgår i detta avseende av förklaringarna avseende stadgan att principen i denna artikel i huvudsak grundas på artikel 3.3 FEU samt på artiklarna 11 och 191 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 62).

431 Vad för det femte gäller de övriga sekundärrättsliga instrument som Republiken Litauen och Republiken Polen har åberopat, erinrar domstolen om att när det gäller de olika förordningar och direktiv som nämns i punkterna 418 och 419 i förevarande dom, som den sistnämnda medlemsstaten grundar sig på, kan en unionsrättsakts materiella lagenlighet inte prövas mot bakgrund av en annan unionsrättsakt av samma rang, förutom om rättsakten har antagits med tillämpning av sistnämnda rättsakt eller om det i en av dessa rättsakter uttryckligen föreskrivs att den ena rättsakten ska ges företräde framför den andra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 119), vilket inte är fallet i förevarande fall.

432 Detta gäller i än högre grad den gröna giv som Republiken Litauen och Republiken Polen har åberopat och som vid tidpunkten för antagandet av förordning 2020/1054 endast bestod av ett kommissionsmeddelande och slutsatserna från Europeiska rådets möte den 12 december 2019, vilka nämnts i punkt 417 i förevarande dom och åberopats av Republiken Litauen, och vars påstådda ”politiska” inverkan på parlamentets och rådets lagstiftande befogenheter inte heller kan leda till att domstolen ska ogiltigförklara bestämmelserna i nämnda förordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 86).

433 Mot denna bakgrund ska det endast prövas huruvida unionslagstiftaren, såsom Republiken Litauen och Republiken Polen har gjort gällande, åsidosatte de miljöskyddskrav som följer av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, när denne antog artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

434 Det ska i detta avseende för det första konstateras att Republiken Litauen endast på ett allmänt och abstrakt sätt har hävdat att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 oundvikligen kommer att undergräva unionens miljöpolitik. Såsom framgår av punkterna 168–180 i förevarande dom grundas Republiken Litauens argument emellertid på det felaktiga antagandet att förarna, ofta i tomma tunga lastbilar, i förekommande fall måste återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka. Härav följer att detta argument inte kan godtas.

435 För det andra hänför sig Republiken Polens argument nästan uteslutande inte till den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, utan till bestämmelser i andra rättsakter som tillsammans utgör mobilitetspaketet. Merparten av de studier och andra uppgifter som denna medlemsstat grundar sig på i detta sammanhang avser nämligen den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, enligt vilken fordon var åttonde vecka ska återvända till ett driftscentrum i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat. Olika grunder har anförts avseende den sistnämnda bestämmelsen inom ramen för respektive talan mot förordning 2020/1055 i målen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20–C-552/20

och C-554/20. Eftersom Republiken Polens argument inte avser bestämmelserna i förordning 2020/1054, finner domstolen att dessa argument ska lämnas utan avseende i det att de är verkningslösa.

436 I den mån Republiken Polens argument avseende åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, specifikt avser den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, påpekar domstolen för det tredje att artikel 11 FEUF har en övergripande karaktär, vilket innebär att unionslagstiftaren ska integrera miljöskyddskraven i unionens politik och verksamhet och särskilt i den gemensamma transportpolitik som förordning 2020/1054 ingår i.

437 Vidare avser den lagenlighetsprövning av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 som domstolen i förevarande fall ska göra mot bakgrund av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, en unionsrättsakt inom ramen för vilken unionslagstiftaren, såsom framgår av punkt 282 i förevarande dom, är skyldig att göra en avvägning mellan de olika intressen och mål som berörs.

438 Även om den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, betraktad separat, skulle ha betydande negativa effekter på miljön, ska det, för att avgöra huruvida artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, har åsidosatts, under dessa omständigheter tas hänsyn till andra åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit för att begränsa vägtransporternas negativa effekter på miljön och uppnå det övergripande målet att minska utsläppen av föroreningar.

439 I förevarande fall har Republiken Polen, genom sina argument avseende åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, i huvudsak gjort gällande att tillämpningen av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 kommer att leda till ytterligare koldioxidutsläpp och föroreningar på grund av fler långa resor med tunga lastbilar, ofta utan last.

440 Detta argument grundas således helt på antagandet att denna bestämmelse innebär att fordonen är tvungna återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till förarnas bostad, medan endast ett begränsat antal fordon återvände till en av dessa två platser före antagandet av förordning 2020/1054.

441 Detta antagande är dock felaktigt, vilket bland annat framgår av punkterna 170, 171, 236 och 295 i förevarande dom.

442 Mot denna bakgrund är det logiskt att konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 48) inte har identifierat någon miljöpåverkan till följd av de åtgärder som kommissionen planerade i sitt förslag till arbetstidsförordning.

443 Mot bakgrund av det ovan anförda kan Republiken Litauens och Republiken Polens argument om åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, inte godtas.

444 Det saknas således anledning att pröva Republiken Litauens och Republiken Polens argument avseende andra unionsrättsakter, vars miljömål de påstår äventyras av antagandet av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, eller avseende de olika åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit inom vägtransportsektorn, vilka åberopats av parlamentet och rådet, i syfte att bedöma i vilken utsträckning unionslagstiftaren har beaktat det övergripande målet att minska förorenande utsläpp inom denna sektor.

445 Republiken Litauens tredje grund och Republiken Polens femte grund kan därför inte godtas.

446 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Litauens talan (mål C-541/20), Republiken Bulgariens talan (mål C-543/20), Rumäniens talan (mål C-546/20) och Republiken Polen talan (mål C-553/20) ogillas i den del det framställts yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.6 d i förordning 2020/1054.

3. Artikel 1.6 c i förordning 2020/1054

447 Till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 har Republiken Bulgarien (mål C-543/20), Rumänien (mål C-546/20) och Ungern (mål C-551/20) åberopat åsidosättande av

– proportionalitetsprincipen (Republikens Bulgariens fjärde grund, Rumäniens första grunds första del och Ungerns enda grund),

– principerna om likabehandling och icke-diskriminering (Republiken Bulgariens femte grunds andra del och Rumäniens tredje grunds första del),

– EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster (Rumäniens första grunds första del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen), och

– artiklarna 91.2 och 94 FEUF (Rumäniens första grunds första del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen).

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

1) Parternas argument

448 Republiken Bulgarien, genom sin fjärde grund, Rumänien, genom sin första grunds första del, och Ungern, genom sin enda grund, har gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Även om Ungern inom ramen för sin enda grund rent formellt även har gjort gällande en uppenbart oriktig bedömning, syftar dess argument i detta sammanhang endast till att visa att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

449 För det första har Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom den europeiska infrastrukturens nuvarande skick gör att förbudet för förare att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet utgör en skyldighet som det är orimligt svårt eller till och med omöjligt att efterleva. Eftersom det inte finns tillräckligt många säkra parkeringsplatser och lämpliga inkvarteringsplatser i närheten av dessa ställs nämligen förarna och transportföretagen ofta inför krav som är omöjliga att uppfylla. Under dessa omständigheter kan denna åtgärd inte genomföras på ett sådant sätt att de eftersträvade målen uppnås, vilket visar att den är uppenbart olämplig. Dessutom är det uppenbart att nämnda åtgärd lägger en oproportionerligt stor börda på förarna och transportföretagen. Genom att föreskriva ett krav som i praktiken inte går att tillämpa, har unionslagstiftaren följaktligen gjort en uppenbart oriktig bedömning.

450 Republiken Bulgarien och Ungern har påpekat att kommissionen redan i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 18) hade angett att unionen rent generellt saknade lämpliga rastplatser och säkra parkeringsområden. Att det inte finns tillräckligt många rastplatser i unionen framgår även av en studie som kommissionen har offentliggjort

(”Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report” (Studie om trygga och säkra parkeringsplatser för lastbilar. Slutrapport), februari 2019 (nedan kallad 2019 års studie om parkeringsplatser), s. 8 och 18–20). Enligt denna studie är det endast omkring 47 000 av de 300 000 parkeringsplatser i unionen som är avsedda för tunga fordon som är delvis säkra och endast 7 000 har en certifierad säkerhetsnivå. Den genomsnittliga efterfrågan på parkeringsplatser nattetid uppskattas till nästan 400 000 platser, vilket innebär att det saknas cirka 100 000 platser, och dessutom har mycket få befintliga parkeringsområden en lämplig säkerhets- och skyddsnivå. Av samma studie framgår vidare att det råder en ojämn fördelning av trygga och säkra parkeringsområden i förhållande till de europeiska transitkorridorerna, eftersom de 7 000 certifierade parkeringsplatserna endast finns i vissa medlemsstater. EESK och flera medlemsstater framhöll dessutom denna situation under lagstiftningsförfarandet.

451 Även om frågan om parkeringsplatser och frågan om lämplig inkvartering är två olika frågor är de nära förbundna med varandra, i så mening att den enda lämpliga inkvarteringen för en förare är en inkvartering som är belägen i närheten av ett lämpligt och säkert parkeringsområde där han vet att hans eller hennes last kommer att vara säker. Det begränsade antalet sådana parkeringsplatser begränsar ytterligare antalet inkvarteringsplatser som föraren kan använda för att tillbringa sin veckovila på.

452 Republiken Bulgarien har även påpekat att den otillräckliga infrastrukturen understryks av kommissionens skyldighet enligt artikel 1.7 i förordning 2020/1054 att senast den 31 december 2024 lägga fram en rapport för parlamentet och rådet om tillgången till lämpliga rastplatser för förare. Rumänien har tillagt att kommissionen enligt samma bestämmelse är skyldig att offentliggöra en förteckning över alla parkeringsområden. Hittills har dock ingen webbplats skapats för detta ändamål.

453 Rumänien har även gjort gällande att förare som kör på sträckor som saknar trygga och säkra parkeringsområden inte har något annat val än att använda områden som inte är säkra för att kunna efterleva artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, och att de under sin vilotid på en lämplig inkvarteringsplats tvingas lämna sitt fordon utan uppsikt och således utsätter det för risken för inbrott. Enligt konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR), undertecknad i Genève den 19 maj 1956, är transportören ansvarig om varorna helt eller delvis förloras eller skadas mellan det att godset övertas och leveransen, samt vid försenad leverans. Mot bakgrund av infrastrukturens nuvarande skick i Europa förbättrar den valda lagstiftningslösningen i förordningen således inte förarnas arbetsvillkor, utan kan tvärtom öka förarnas trötthet och stress samt säkerhetsriskerna för förarna, deras gods och deras fordon. På samma sätt har Republiken Bulgarien gjort gällande att bristen på säkra parkeringsområden i unionen för tunga fordon ökar stöldrisken och försäkringsproblemen för transportföretagen.

454 Republiken Bulgarien har även tillagt att den omständigheten att det är omöjligt att efterleva förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan i förarhytten utsätter förarna och transportföretagen för risken att drabbas av sanktionsåtgärder som kan leda till att de förlorar anseende, i den mening som avses i artikel 6 i förordning nr 1071/2009, och därmed sitt tillträde till unionens marknad för godstransporter på väg. Det saknar härvid betydelse att förteckningen över de allvarligaste överträdelserna av unionsbestämmelserna inte omfattar ett åsidosättande av detta förbud.

455 Rumänien och Ungern har i detta sammanhang hänvisat till TEN-T-förordningen, särskilt artikel 38.3 och artikel 39.2 c däri, och de reviderade riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet som nämns i skäl 19 i förordning 2020/1054. Även dessa bestämmelser visar att den europeiska infrastrukturen för närvarande är otillräcklig.

456 Ungern har dessutom påpekat att artikel 8a.3 och 8a.4 i förordning nr 561/2006, som infördes genom artikel 1.7 i förordning 2020/1054, innehåller flera uppmaningar om inrättande av trygga och säkra parkeringsområden. Eftersom åtgärderna för att inrätta trygga och säkra parkeringsområden endast kan ge resultat i framtiden, och det inte har föreskrivits någon lämplig övergångsperiod, är det aktuella förbudet dessutom absolut. Republiken Bulgarien har därför även ifrågasatt att ikraftträdandet av den aktuella bestämmelsen inte omfattas av en övergångsperiod.

457 Republiken Bulgarien har vidare gjort gällande att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att, åtminstone fram till ett visst datum, garantera tillräckligt med lämpliga inkvarteringsplatser samt trygga och säkra parkeringsområden. Det finns således incitament för en medlemsstat att inte bygga ut sin infrastruktur för att på så sätt begränsa utländska transportföretags tillhandahållande av transporttjänster inom sitt territorium.

458 Republiken Bulgarien har även gjort gällande att förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten medför betydande merkostnader för transportföretagen, som till största delen utgörs av små och medelstora företag, eftersom dessa företag är skyldiga att betala för lämplig inkvartering där förarna kan tillbringa sin veckovila när de befinner sig långt från hemmet. Därvid uppkommer även kostnader för förlängd körsträcka och för eventuella resor utan last som företas endast för att föraren ska kunna hitta lämplig inkvartering. Enligt en studie från KPMG, med titeln ”The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I” (Den bulgariska sektorn för godstransporter på väg – Marknadsstudie: En konsekvensbedömning av mobilitetspaket 1), som publicerades den 8 oktober 2019 (s. 37), uppskattas de bulgariska transportföretagens kostnader till följd av denna åtgärd till 143 miljoner euro. På samma sätt har Rumänien hävdat att åtgärden är uppenbart olämplig och inte nödvändig, sett till målet att minska transportföretagens administrativa och ekonomiska bördor.

459 Republiken Bulgarien har dessutom gjort gällande att tolkningen av begreppet ”lämplig inkvartering” utgör en källa till rättsosäkerhet, vilket enligt kommissionens egen utsago leder till tillämpningsproblem. Rumänien har för sin del gjort gällande att de skillnader mellan medlemsstaternas sanktionsåtgärder för överträdelse av förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten som lyfts fram i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 18) är ett problem som inte har lösts i förordning 2020/1054. Medlemsstaterna kommer därför att fortsätta att tillämpa olika sanktionsåtgärder, vilket förlänger rättsosäkerheten för transportföretag och förare. Lagstiftningslösningen är även olämplig ur denna synvinkel, eftersom den strider mot syftet med förordning 2020/1054, nämligen att harmonisera tolkningen och tillämpningen av reglerna och underlätta den gränsöverskridande tillämpningen av sociallagstiftningen på ett enhetligt sätt.

460 Republiken Bulgarien, Ungern och Rumänien har vidare ifrågasatt relevansen av domen av den 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012) (nedan kallad domen i målet Vaditrans). Enligt Ungern och Rumänien saknar denna dom i synnerhet betydelse i förevarande mål, eftersom inga uppgifter om tillgängliga rastplatser i medlemsstaterna hade lämnats till domstolen inom ramen för det domstolsförfarande som ledde fram till nämnda dom och domstolen därför inte heller hade beaktat dessa. Domstolen prövade således inte frågan om

proportionalitet, och framför allt bedömde den inte en omständighet som var relevant för tillämpningen av den aktuella lagstiftningen, nämligen att förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten ofta är omöjligt att tillämpa i praktiken på grund av att det inte finns tillräckligt många rastplatser i medlemsstaterna. I det målet besvarade domstolen en tolkningsfråga, medan det i förevarande fall rör sig om att mot bakgrund av tillgängliga uppgifter avgöra huruvida unionslagstiftaren har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett korrekt sätt och iakttagit kravet på proportionalitet.

461 Rumänien har även påpekat att förordning nr 561/2006, till följd av domen i målet Vaditrans, under alla omständigheter ska tolkas så, att den innebär ett förbud mot att tillbringa den normala veckovilan i förarhytten. Detta förbud fastställs i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, tillsammans med kompletterande preciseringar. Republiken Bulgarien har även gjort gällande att förordning 2020/1054 inte inskränker sig till att följa domen i målet Vaditrans, utan lägger till kravet att vilan ska tas i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar.

462 Republiken Bulgarien och Rumänien har slutligen gjort gällande att det finns andra lämpliga åtgärder som är mindre ingripande. För det första borde det enligt kommissionens synpunkter i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 46) således vara möjligt för förarna att ta sin normala veckovila i hytten, förutsatt att det rör sig om ett fritt val från förarens sida eller detta är motiverat med hänsyn till omständigheterna. För det andra kunde en annan möjlig åtgärd vara att införa ett undantag i de fall där det saknas lämpliga inkvarteringsplatser inom en viss radie från den plats där föraren befinner sig. För det tredje kunde ett annat möjligt tillvägagångssätt, såsom Regionkommittén har föreslagit, vara att inte tillämpa förbudet mot att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i hytten om denna viloperiod äger rum på en tillräckligt säker plats med lämpliga sanitära inrättningar och om förarhytten uppfyller de specifikationer som fastställts av kommittén för vägtransporter. För det fjärde torde det vara möjligt att införa en övergångsperiod efter vilken kommissionen kan konstatera att det finns tillräckligt med inkvarteringsplatser och säkra och trygga parkeringsområden i hela unionen. Denna övergångsperiod skulle kunna åtföljas av en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de vidtar nödvändiga åtgärder för att anlägga lämplig infrastruktur.

463 I andra hand har Rumänien och Ungern ifrågasatt unionslagstiftarens prövning av huruvida förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan och kompensationsvilan i hytten är proportionerligt.

464 Det framgår av de uppgifter som var tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 att unionslagstiftaren var medveten om att den europeiska infrastrukturen var bristfällig. Konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 18) visar att bristen på lämpliga parkeringsområden och inkvarteringsplatser är en faktor som bidrar till att förarna väljer att ta vilan i förarhytten. I denna konsekvensbedömning anges till och med att förarna till följd av denna situation har bättre viloförhållanden i förarhytten än om de använder sig av andra tillgängliga lösningar. I 2019 års studie om parkeringsplatser påpekade kommissionen dessutom att bristerna var betydande. Artikel 8a.3 och 8a.4 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.7 i förordning 2020/1054, innehåller dessutom flera uppmaningar om inrättande av trygga och säkra parkeringsområden, vilket visar att unionslagstiftaren när denne antog det omtvistade kravet var medveten om att det inte fanns tillräckligt många parkeringsområden av lämplig standard.

465 Härav följer att unionslagstiftaren har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att underlåta att beakta omständigheter som var väsentliga för antagandet av den aktuella åtgärden och genom att inte bedöma relevant bevisning.

466 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument och grunder.

2) Domstolens bedömning

467 Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har genom sina argument ifrågasatt huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är förenlig med proportionalitetsprincipen. Rumänien och Ungern har dessutom ifrågasatt huruvida unionslagstiftaren ens gjorde en proportionalitetsprövning av denna bestämmelse. Det är därför lämpligt att pröva det sistnämnda argumentet först.

i) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054

468 Det är utrett att unionslagstiftaren, när denne antog förordning 2020/1054, förfogade över en konsekvensbedömning som bland annat omfattade uttag av normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, som åtföljde förslaget till arbetstidsförordning, framhölls nämligen att medlemsstaternas myndigheter gjorde olika tolkningar av bestämmelserna i förordning nr 561/2006 om veckovila samt att det fanns skillnader i nationell lagstiftning och praxis när det gällde att ta ut denna viloperiod i fordonet (del 1/2, s. 21, 23, 30, 31 och 34). I konsekvensbedömningen gjordes även, inför avgörandet av den begäran om förhandsavgörande som då var anhängig vid domstolen i mål C-102/16, Vaditrans, en närmare undersökning av konsekvenserna av en åtgärd som förtydligade denna fråga (del 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 och 70).

469 I detta sammanhang föreskrevs i artikel 1.5 c i detta förslag att det i artikel 8 i förordning nr 561/2006 skulle införas en punkt 8a enligt vilken normal veckovila eller kompensationsvila inte fick tillbringas i fordonet, utan skulle tas på en lämplig inkvarteringsplats med lämpliga sovmöjligheter och lämpliga sanitära inrättningar som arbetsgivaren ställer till förfogande eller betalar, eller där föraren är bosatt eller på en annan plats som denne själv väljer.

470 Rumänien och Ungern har emellertid genom sina argument kritiserat unionslagstiftaren för att, när denne i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 införde förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet, inte ha beaktat bristen på lämplig infrastruktur för inkvartering och säkra och skyddade parkeringsplatser i hela unionen, trots att denna uppgift, enligt dessa medlemsstater, var väsentlig för prövningen av huruvida förbudet var proportionerligt.

471 Domstolen påpekar emellertid att unionslagstiftaren var fullt informerad om denna brist när den införde förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet. Såsom Rumänien och Ungern själva har påpekat hade nämligen denna brist tydligt identifierats under lagstiftningsförfarandet, både i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 18, 23, 31 och 34) och i 2019 års studie om parkeringsplatser.

472 Unionslagstiftaren tog dessutom vederbörlig hänsyn till denna omständighet när artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 antogs. Unionslagstiftaren förbjöd nämligen inte förarna att ta viloperioder i fordonet. Det är fortfarande tillåtet att ta raster och reducerad dygns- och

veckovila i fordonet. Unionslagstiftaren ansåg vidare, i enlighet med det förslag till arbetstidsförordning som kommissionen hade utarbetat på grundval av nämnda konsekvensbedömning, att bristen på infrastruktur för inkvartering och parkeringsplatser inte utgjorde ett hinder för förbudet mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet, med hänsyn till att det finns alternativa platser där föraren kan ta dessa viloperioder, i synnerhet förarens bostadsort, vilket enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är en av de platser till vilken transportföretaget i förekommande fall ska göra det möjligt för föraren att regelbundet återvända var tredje eller fjärde vecka om han eller hon så önskar.

473 Mot denna bakgrund kan unionslagstiftaren inte klandras för att inte fullt ut ha beaktat en omständighet som är väsentlig för prövningen av huruvida förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerligt.

474 Det saknar i detta avseende betydelse att unionslagstiftaren av de olika uppgifter som denne förfogar över inte har dragit de slutsatser som Rumänien och Ungern anser att den borde ha kommit fram till. De anmärkningar genom vilka dessa medlemsstater har kritiserat unionslagstiftaren för att inte på ett lämpligt sätt ha åtgärdat bristen på infrastruktur för inkvartering och parkeringsplatser inom ramen för förordning 2020/1054 ska bedömas i samband med prövningen av huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är förenlig med de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

475 Domstolen kan därför inte godta Rumäniens och Ungerns argument att unionslagstiftaren inte har undersökt verkningarna av förbudet mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet.

ii) Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig

476 I artikel 8.8 i förordning nr 561/2006 föreskrevs att när en förare väljer att göra detta får dygnsvila och reducerad veckovila som tas annat än på stationeringsorten tillbringas i ett fordon, om detta är utrustat med ändamålsenliga sovmöjligheter för varje förare och fordonet står stilla.

477 Från och med den 20 augusti 2020 ersattes nämnda artikel 8.8 av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, enligt vilken förarna inte får tillbringa normal veckovila eller kompensationsvila, det vill säga andra viloperioder än dem som avses i den tidigare bestämmelsen, i ett fordon. I stället ska sådan vila tas i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar, där alla kostnader för inkvartering utanför fordonet ska betalas av arbetsgivaren.

478 Det mål som eftersträvas med artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, mot bakgrund av vilket proportionaliteten av denna bestämmelse ska prövas, är som framgår av bland annat skälen 1, 2, 6, 8, 13 och 36 i denna förordning att förbättra arbetsvillkoren och trafiksäkerheten för förarna inom unionen genom att säkerställa att förarna har en inkvarteringsplats av hög kvalitet där de ta sin normala veckovila eller kompensationsvila. Syftet med denna bestämmelse är således att avhjälpa avsaknaden av tydliga bestämmelser om veckovila. Detta syfte ingår, såsom redan påpekats i punkt 250 i förevarande dom, i det mer allmänna mål som eftersträvas med förordningen, nämligen att säkerställa rättvisa affärsvillkor mellan transportföretag för att skapa en säker, effektiv och socialt ansvarstagande vägtransportsektor, i syfte att säkerställa icke-diskriminering och attrahera kvalificerade arbetstagare.

479 Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern, som inte har bestritt att dessa olika mål är legitima, har gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 i sig strider mot de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

480 För att avgöra huruvida det förbud mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet som föreskrivs i denna bestämmelse är förenligt med proportionalitetsprincipen, ska det prövas huruvida denna åtgärd är ägnad att uppnå det mål som eftersträvas med nämnda bestämmelse, nämligen att förbättra arbetsvillkoren och trafiksäkerheten för förarna, huruvida den inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och huruvida den är proportionerlig i förhållande till nämnda mål.

– *Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet*

481 Vad för det första gäller frågan huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse, ska det inledningsvis erinras om att domstolen i domen i målet Vaditrans, särskilt i punkterna 31–33 och 48 i den domen, slog fast att artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i den lydelse som var tillämplig innan artikel 1.6 c trädde i kraft, för att bevara dess ändamålsenliga verkan skulle tolkas så, även med beaktande av artikel 8.6, att den förbjöd uttag av normal veckovila i fordonet. Enligt ordalydelsen var det enligt nämnda artikel 8.8 nämligen uttryckligen endast tillåtet att på vissa villkor tillbringa reducerad dygns- och veckovila i fordonet.

482 Efter att ha angett att en sådan tolkning stöddes av den sistnämnda bestämmelsens tillkomsthistoria och av det sammanhang i vilket den ingick, underströk domstolen att denna tolkning uppenbart bidrog till att uppnå målen i förordning nr 561/2006, nämligen att förbättra förarnas arbetsförhållanden och trafiksäkerheten (domen i målet Vaditrans, punkt 43).

483 Domstolen preciserade nämligen att även om det skett avsevärda förbättringar av utformningen av fordon och förarhytter är en lastbilshytt ändå inte en lämplig plats för längre viloperioder än dygnsvila eller reducerad veckovila. Förarna bör i stället ges möjlighet att tillbringa sin normala veckovila på en plats där det tillhandahålls anpassad och adekvat logi (domen i målet Vaditrans, punkt 44).

484 Domstolen lade i detta sammanhang till att om artikel 8.8 i förordning nr 561/2006 ska tolkas så, att föraren får tillbringa sin normala veckovila i fordonet, så skulle detta medföra att en förare kan tillbringa hela sin viloperiod i hytten på fordonet, det vill säga på en plats där det inte tillhandahålls någon anpassad logi, vilket inte bidrar till att uppfylla det i förordningen eftersträvade målet att förbättra förarnas arbetsförhållanden (domen i målet Vaditrans, punkt 45).

485 Härav följer att förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, som kodifierar domstolens tolkning i domen i målet Vaditrans, är ägnat att bidra till att uppnå målet att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för förarna.

486 De argument som Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har anfört föranleder inte någon annan bedömning.

487 Eftersom Republiken Bulgarien och Rumänien har gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 innehåller ytterligare preciseringar jämfört med artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, såsom denna bestämmelse har tolkats av domstolen i domen i målet Vaditrans, ska det för det första påpekas att Republiken Bulgarien endast har hävdat att den skyldighet att tillbringa den

normala veckovilan eller kompensationsvilan ”i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar” som föreskrivs i artikel 1.6 c är ett nytt krav som följer av antagandet av förordning 2020/1054.

488 En sådan argumentation kan emellertid inte godtas.

489 I punkterna 44 och 45 i domen i målet Vaditrans underströk domstolen nämligen uttryckligen att artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i den lydelse som var tillämplig innan förordning 2020/1054 trädde i kraft, ska tolkas så, att den normala veckovilan ska tas ut på en anpassad och adekvat inkvarteringsplats, vilket med nödvändighet innebär att sovmöjligheterna och de sanitära inrättningarna på denna plats är lämpliga för både kvinnor och män. Kravet på ”lämpliga sovmöjligheter för varje förare” framgick för övrigt redan uttryckligen av själva ordalydelsen av sistnämnda bestämmelse.

490 I punkt 44 i domen i målet Vaditrans fann domstolen vidare att en lastbilshytt inte är en lämplig plats för längre viloperioder än den dygnsvila eller reducerad veckovila som avses i den sistnämnda bestämmelsen, vilka enligt artikel 4 g och h i förordning nr 561/2006 utgörs av viloperioder på i förekommande fall från tre timmar och upp till 45 timmar. Härav följer med nödvändighet att en period av veckovila på minst 45 timmar, som tas ut som kompensation för den tidigare reducerade veckovilan, enligt artikel 8.8 i den förordningen inte heller kunde tillbringas i fordonet.

491 I punkt 44 i domen i målet Vaditrans konstaterade domstolen att den viloplats som är anpassad för längre viloperioder är avsedd att ersätta lastbilshytten vid normal veckovila, vilken i princip tillhandahålls föraren på arbetsgivarens bekostnad. En logisk följd av detta är att varje lämplig viloplats som ersätter lastbilshytten ska tillhandahållas av arbetsgivaren.

492 Domstolen konstaterar således att den omständigheten att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, kodifierade den tolkning som gjorts i domen i målet Vaditrans, och samtidigt preciserade denna på vissa punkter, bekräftar att denna bestämmelse är ägnad att uppnå det eftersträvade målet.

493 För det andra är domen i målet Vaditrans, i motsats till vad Ungern och Rumänien har gjort gällande, relevant för bedömningen av huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig, eftersom det, såsom angetts ovan, av den domen framgår att förbudet för en förare att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet inte följer av den sistnämnda bestämmelsens ikraftträdande, utan av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054. Det saknar i detta avseende betydelse att domstolen i domen i målet Vaditrans, som meddelades med stöd av artikel 267 FEUF, inte prövade frågan huruvida artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i den lydelse som var tillämplig före ikraftträdandet av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, var proportionerlig, eftersom detta inte var något som den hänskjutande domstolen hade begärt i det målet.

494 Om Ungern och Rumänien ansåg att den tidigare versionen av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006 var ogiltig eller att giltigheten av denna bestämmelse krävde en annan tolkning, hade de nämligen enligt artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol rätt att göra detta gällande inom ramen för förfarandet för förhandsavgörande i målet Vaditrans. Ett sådant argument kan däremot inte godtas till stöd för grunder som avser ogiltigförklaring av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054.

495 Vad för det tredje gäller Republiken Bulgariens, Rumäniens och Ungerns argument om bristen på adekvat logi och säkra och skyddade parkeringsplatser i unionen, ska det inledningsvis erinras om att, såsom framhölls i punkt 471 i förevarande dom, kommissionen påpekade denna brist i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna, och därefter i 2019 års studie om parkeringsplatser. Varken parlamentet eller rådet har för övrigt bestritt att det råder brist på säkra och skyddade parkeringsplatser.

496 Förordning 2020/1054 syftar emellertid till att öka det sociala skyddet för förare, medan förbättringen av infrastrukturen för vägtransport och parkering längs vägarna i unionen i huvudsak är föremål för andra lagstiftningsakter som antas med stöd av andra rättsliga grunder.

497 I artikel 39.2 c i TEN-T-förordningen, som antogs med stöd av artikel 172 FEUF och enligt vilken den berörda medlemsstatens godkännande krävs för riktlinjer och projekt av gemensamt intresse som rör dess territorium, föreskrivs att rastplatser ska anläggas med intervall på ungefär 100 km på motorvägar, som motsvarar samhällets, marknadens och miljöns behov, för att tillhandahålla lämpligt utrymme för parkering med lämplig skydds- och säkerhetsnivå för yrkestrafikanter.

498 Det är dessutom utrett att flera unionsrättsliga instrument innehåller möjligheter till medfinansiering från unionens sida i syfte att påskynda och främja byggandet av lämplig parkeringsinfrastruktur. Detta är bland annat fallet i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010 (EUT L 348, 2013, s. 129), och kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1649 av den 8 juli 2016 om komplettering av förordning nr 1316/2013 (EUT L 247, 2016, s. 1), i vilken prioriteringar för finansieringen av transporter för de årliga och fleråriga arbetsprogrammen fastställs.

499 Bedömningen av huruvida förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är lämpligt kan emellertid inte göras mot bakgrund av ett mål som inte eftersträvas med detta förbud.

500 Däremot är det nödvändigt att pröva huruvida, vilket Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har gjort gällande, bristen på lämplig infrastruktur för inkvartering och säkra och skyddade parkeringsplatser gör att förbudet mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet inte kan anses vara ägnat att uppnå målet att förbättra förarnas arbetsförhållanden. Enligt dessa medlemsstater gör nämligen denna brist det orimligt svårt, för att inte säga omöjligt, att iaktta förbudet, vilket innebär att förbudet riskerar att motverka detta mål och öka förarnas trötthet och stress.

501 Det är riktigt att möjligheten att efterleva bestämmelserna om viloperioder i förordning nr 561/2006 på ett mer allmänt plan kan bero på bland annat tillgången till lämplig inkvartering och lämpliga parkeringsplatser (se, för ett liknade resonemang, dom av den 21 december 2023, kommissionen/Danmark (Maximal parkeringstid), C-167/22, EU:C:2023:1020, punkt 45).

502 Vad emellertid gäller frågan hur den påstådda bristen på lämpliga inkvarteringsplatser påverkar bedömningen av huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det mål om socialt skydd som eftersträvas med denna bestämmelse, ska det inledningsvis understrykas, vilket påpekats i punkt 472 i förevarande dom, att denna bestämmelse inte förbjuder förare att tillbringa någon viloperiod i fordonet, utan att bestämmelsen endast är tillämplig på normal veckovila eller kompensationsvila. Förbudet i bestämmelsen avser således varken raster eller reducerad dygns- och veckovila.

503 De viloperioder som förarna enligt artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte får tillbringa i fordonet är just de viloperioder som transportföretagen enligt artikel 1.6 d i förordningen är skyldiga att inom ramen för förarnas arbete organisera på ett sådant sätt att förarna i förekommande fall var tredje eller var fjärde vecka kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, för att där inleda respektive tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila.

504 I motsats till vad Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har utgått från kräver inte uttaget av normal veckovila eller kompensationsvila systematisk tillgång till inkvarteringsplatser på annan plats än i hemmet. Såsom framgår av skäl 13 i förordning 2020/1054 är det endast när förarna inte, vilket de har rätt till, tar sin normala veckovila eller kompensationsvila i hemmet som förarna, enligt kravet i artikel 1.6 c i nämnda förordning, måste tillhandahållas könsanpassad inkvartering av god kvalitet vid dessa viloperioder. Härav följer att denna bestämmelse, jämförd med artikel 1.6 d i samma förordning, i praktiken åtminstone delvis kan avhjälpa den brist på lämpliga inkvarteringsplatser som kommissionen påpekade i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna.

505 Slutligen är det riktigt att det i skäl 15 i förordning 2020/1054 anges att förarna kan tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i lämplig inkvartering som ”får” ligga i närheten av ett parkeringsområde. För det fall förarna beslutar sig för att inte återvända till en av de två platser som anges i artikel 1.6 d i förordningen för att där tillbringa sin vilotid, är de emellertid, i motsats till vad Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har gjort gällande, inte skyldiga att välja en sådan inkvartering som ligger i närheten av ett parkeringsområde. Även om det enligt artikel 1.6 c i nämnda förordning krävs att förarna tar nämnda vilotid i ”lämplig inkvartering”, finns det nämligen inget krav på att denna inkvarteringsplats måste ligga i närheten av ett parkeringsområde. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att en förare tillbringar sin veckovila på minst 45 timmar i närheten av ett sådant parkeringsområde. Ingen av dessa medlemsstater har emellertid hävdat att den brist på infrastruktur som kommissionen identifierade i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna avser inkvarteringsplatser som inte ligger i närheten av ett parkeringsområde och att dessa inkvarteringsplatser inte är lämpliga.

506 Vad vidare gäller huruvida den påstådda bristen på lämpliga parkeringsplatser är relevant för bedömningen av huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är ägnad att uppnå det mål om socialt skydd som eftersträvas med den bestämmelsen, ska det först understrykas att det i denna bestämmelse inte sägs något om var fordonet ska parkeras. Föraren är således inte skyldig att parkera sitt fordon på en parkeringsplats avsedd för tunga fordon när han eller hon tar sin normala veckovila eller kompensationsvila.

507 Som rådet riktigt har påpekat skulle ett upphävande av förbudet för förarna att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet inte göra det möjligt att avhjälpa bristen på säkra och skyddade parkeringsplatser, vilket lyfts fram i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, eftersom förarna under alla omständigheter måste ha tillgång till en parkeringsplats för sitt fordon under den tid då dessa viloperioder tas. Dessutom kan ett sådant upphävande, genom att minska möjligheten för förarna att efter att ha parkerat sitt fordon på arbetsgivarens arbetsställe ta nämnda viloperioder i hemmet, till och med bidra till att förvärra den brist som Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har påtalat, eftersom förarna i så fall i än högre grad skulle behöva utnyttja de tillgängliga trygga och säkra parkeringsområdena.

508 Vad slutligen gäller den påstådda risken för stöld av lasten, vilken gör det svårt att försäkra lasten, understryker domstolen att förarna, i enlighet med artikel 4 f–h i förordning nr 561/2006, fritt förfogar över sin viloperiod, oavsett om det rör sig om dygnsvila eller veckovila, vilket innebär att förarna inte kan hållas ansvariga för övervakningen av lasten när de tar sin vila.

509 Under alla omständigheter följer denna risk inte av det specifika förbud mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet som införts genom artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, utan mer allmänt av bristen på säkra och skyddade parkeringsplatser. Domstolen erinrar emellertid om att förarna har rätt att ta ut alla sina övriga viloperioder i ett parkerat fordon.

510 Även om det är riktigt att laststölderna i unionen, enligt 2019 års studie om parkeringsplatser, medför förluster på mer än 8,2 miljarder euro, framgår det av nämnda studie inte att förlusterna kan kopplas till just stölder som utförts under förarnas normala veckovila eller kompensationsvila, som det enligt artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, redan var förbjudet att ta i fordonet.

511 Mot denna bakgrund kan förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet inte anses vara en åtgärd som inte är ägnad att uppnå målet att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för förarna av det skälet att dess ikraftträdande inte har kopplats till inrättandet av lämplig infrastruktur för inkvartering och parkering.

512 Det ska för övrigt påpekas att unionslagstiftaren, genom artikel 1.7 i förordning 2020/1054, har infört en artikel 8a i förordning nr 561/2006 och att denna artikel, såsom framgår av skälen 15, 17 och 18 i förordning 2020/1054, innehåller särskilda bestämmelser för att främja utvecklingen av parkeringsområden av hög kvalitet genom att fastställa miniminormer och förbättra tillgången till information om tillgängliga rastplatser. Sådana förbättringar bör emellertid vara av sådan art att de underlättar arbetsgivarens planering av förarens verksamhet, så att föraren kan nå en parkeringsplats som arbetsgivaren anser vara lämplig sett till de varor som transporteras.

513 I artikel 8a.2 i förordning nr 561/2006, som införts genom artikel 1.7 i förordning 2020/1054, ges nämligen kommissionen befogenhet att fastställa standarder med mer detaljerad information om parkeringsområdenas service- och säkerhetsnivå, särskilt i fråga om könsanpassade sanitära inrättningar, och certifieringsförfaranden. I artikel 8a.1 föreskrivs dessutom att kommissionen ska säkerställa att information om trygga och säkra parkeringsområden är lättillgänglig för förarna och offentliggöra en förteckning på en med jämna mellanrum uppdaterad officiell webbplats över alla certifierade parkeringsområden.

514 Rumänien har påstått att kommissionen inte har offentliggjort en sådan förteckning. Även om kommissionen i förekommande fall därför kan anses ha underlåtit att fullgöra denna skyldighet, kan denna omständighet inte på något sätt visa att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, vidtog en åtgärd som inte var ägnad att uppnå det eftersträvade målet.

515 Vidare ska kommissionen, enligt artikel 8a.4 i förordning nr 561/2006, senast den 31 december 2024 lägga fram en rapport för parlamentet och rådet om tillgången till lämpliga rastplatser för förare och till säkra parkeringsanläggningar samt om utvecklingen av trygga och säkra certifierade parkeringsområden.

516 Slutligen upprepas det i artikel 8a.3 andra stycket i förordning nr 561/2006 att medlemsstaterna enligt artikel 39.2 c i TEN-T-förordningen ska uppmuntra till inrättande av utrymmen för parkering för yrkestrafikanter. I skäl 19 i förordning 2020/1054 erinras det dessutom om att det är viktigt att tillräckliga möjligheter till medfinansiering från unionen är tillgängliga för att påskynda och verka för uppbyggnaden av lämplig parkeringsinfrastruktur.

517 I motsats till vad Republiken Bulgarien har gjort gällande framgår det ingalunda av dessa skyldigheter att artikel 1.6 c i förordningen inte är ägnad att uppnå det eftersträvade målet, utan tvärtom att unionslagstiftaren fortfarande tar frågan om bristen på parkeringsplatser på allvar.

518 Vad vidare gäller Republiken Bulgariens argument att vissa av medlemsstaterna, i avsaknad av en tidsfrist för att säkerställa lämplig infrastruktur, skulle kunna uppmuntras att inte öka mängden sådan infrastruktur för att på så sätt begränsa möjligheten för transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla tjänster på deras territorium, kan detta argument inte godtas. Det rör sig nämligen om ett spekulativt argument utan belägg.

519 Av det ovan anförda följer således att den omständigheten att det råder brist på lämplig inkvartering och trygga och säkra parkeringsområden inom unionen inte kan visa att förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet, som har införts genom artikel 1.6 c i denna förordning, inte är ägnat att uppnå det mål som eftersträvas med förordning 2020/1054.

520 Vad för det fjärde gäller Republiken Bulgariens och Rumäniens argument avseende den påstådda rättsosäkerhet som omgärdar tolkningen och tillämpningen av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, påpekar domstolen att unionslagstiftaren genom denna bestämmelse har velat säkerställa en enhetlig tillämpning av förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet och den därmed sammanhängande skyldigheten att tillbringa dessa viloperioder på en lämplig inkvarteringsplats. Artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, hade nämligen kunnat ge upphov till osäkerhet på grund av de behöriga nationella myndigheternas olika tolkning och tillämpning av denna bestämmelse, vilket framhölls i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 5, 18 och 23).

521 I motsats till vad Republiken Bulgarien har gjort gällande är emellertid formuleringen ”lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar” i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte det minsta tvetydig. Den omständigheten att formuleringen är tillräckligt flexibel för att omfatta ett relativt brett spektrum av inkvarteringsplatser där en förare kan tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila gör den inte mindre ägnad att uppnå det eftersträvade målet. Som parlamentet med rätta har gjort gällande kan formuleringen till och med göra det lättare att uppnå målet. Republiken Bulgariens påstående att medlemsstaterna förmodligen kommer att göra olika tolkningar av nämnda bestämmelse är spekulativt och kan därför inte godtas redan av den anledningen.

522 Vad gäller den risk för skillnader mellan de sanktionsåtgärder som föreskrivs i medlemsstaternas nationella lagstiftning vid åsidosättande av det aktuella förbudet som Rumänien har framhållit, är det riktigt att förordning 2020/1054 inte harmoniserar medlemsstaternas sanktionsbestämmelser på området. Denna risk begränsas emellertid kraftigt av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.16 i förordning 2020/1054, och som även understryks i skäl 23 i den sistnämnda förordningen, att fastställa effektiva sanktioner som står i proportion till hur allvarliga överträdelserna är samt är avskräckande och icke-diskriminerande. Dessutom får ingen överträdelse bli föremål för mer än en sanktionsåtgärd

eller mer än ett förfarande. Det kan således inte anses att risken för skillnader mellan olika sanktionsåtgärder medför att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte är ägnad att uppnå det eftersträvade målet.

– *Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är nödvändig*

523 Vad för det andra gäller frågan huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är nödvändig, och närmare bestämt argumentet att det finns åtgärder som påstås vara mindre ingripande än den åtgärd som föreskrivs i denna bestämmelse, påpekar domstolen att Republiken Bulgarien till största delen har hänvisat till åtgärder som endast diskuterades eller lades fram under lagstiftningsförfarandet, men som inte behölls av unionslagstiftaren i den i slutändan antagna versionen av rättsakten.

524 De åtgärder som denna medlemsstat har hänvisat till har det gemensamt att de på ett eller annat sätt tillåter att den normala veckovilan eller kompensationsvilan tas i fordonet och lämnar det upp till förarna att välja var vilan ska tas. Dessa åtgärder medför dock inte nödvändigtvis att det blir möjligt att uppnå det mål om att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för förarna som eftersträvas av unionslagstiftaren, eftersom åtgärderna, om de genomförs, skulle kunna leda till att förarna regelbundet tillbringar hela sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet. Eftersom föraren, såsom påpekats i punkt 174 i förevarande dom, är den svagare parten i anställningsförhållandet med arbetsgivaren, medför sådana åtgärder en risk för att förarens val inte blir helt fritt och att föraren kan utsättas för påtryckningar att göra ett val som gynnar arbetsgivarens intressen. På samma sätt skulle införandet av undantag medföra en risk för att förarna tillbringar sin normala veckovila eller kompensationsvila på en olämplig plats, vilket innebär ett sämre socialt skydd för förarna.

525 Även om kommissionen, såsom Republiken Bulgarien har påpekat, i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 44–47) har beaktat alternativet att tillåta förarna att tillbringa sin normala veckovila i fordonet under förutsättning att det rör sig om ett fritt val från förarnas sida eller om detta är motiverat av omständigheterna i det enskilda fallet, preciserade kommissionen i samma konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 49) att detta alternativ, särskilt med hänsyn till svårigheten att kontrollera förarnas möjlighet att fritt välja var de tar sin vila, skulle kunna leda till en ökning av antalet fall där detta avsiktligt missbrukas, i så mening att dessa viloperioder avsiktligt och systematiskt tas i fordonet.

526 Vad i detta sammanhang gäller Republiken Bulgariens, Rumäniens och Ungerns argument avseende fordonens bekvämlighet, är det riktigt att kommissionen i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 18), som färdigställdes före domen i målet Vaditrans, påpekade att fordon ofta erbjuder bättre inkvarteringsförhållanden än andra tillgängliga alternativ.

527 I samma konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 73–75) drog kommissionen emellertid, efter att ha gjort en avvägning mellan för- och nackdelarna med de olika alternativen, slutsatsen att förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet var det lämpligaste alternativet för att minska förarnas stress och trötthet, vilket innebar att ett sådant förbud föreskrevs i artikel 1.5 c i förslaget till arbetstidsförordning.

528 Vidare kunde unionslagstiftaren, vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, i likhet med domstolen i punkt 45 i domen i målet Vaditrans, konstatera att förverkligandet av målet att förbättra förarnas arbetsvillkor utesluter möjligheten för förarna att ta alla sina viloperioder i fordonets förarhytt, eftersom en lastbilshytt inte är en lämplig plats för längre viloperioder.

529 Vad gäller den åtgärd som Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har åberopat och som består i att införa en övergångsperiod för att skjuta upp ikraftträdandet av förbudet för en förare att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i sitt fordon, kan denna åtgärd uppenbarligen inte utgöra ett mindre ingripande alternativ. Ett sådant förbud var nämligen redan i kraft när förordning 2020/1054 antogs, eftersom det, såsom framgår av punkterna 30, 31 och 48 i domen i målet Vaditrans, följer av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054. Mot denna bakgrund skulle införandet av en sådan övergångsperiod ha inneburit att domens räckvidd begränsades i tiden, trots att domstolen inte ansåg att detta var nödvändigt.

– *Huruvida artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerlig*

530 Vad för det tredje gäller frågan huruvida förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är proportionerligt, erinrar domstolen först om den vikt som enligt ingressen till EUF-fördraget läggs vid det ”väsentliga målet” att fortgående förbättra levnads- och arbetsvillkoren, vilket unionslagstiftaren enligt artiklarna 9 och 90 FEUF ska beakta fullt ut vid utövandet av sina befogenheter på den gemensamma transportpolitikens område. Som domstolen påpekade i domen i målet Vaditrans (punkterna 44 och 45) är en lastbilshytt inte en lämplig plats för längre viloperioder än dygnsvila eller reducerad veckovila. Förarna kan således inte tillbringa sin normala veckovila och kompensationsvila i en sådan förarhytt utan att målet att förbättra deras arbetsförhållanden äventyras.

531 Domstolen påpekar vidare att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, i likhet med artikel 8.8 i förordning nr 561/2006 som nämnda bestämmelse ändrar, inte, såsom det erinrats om i punkterna 472 och 502 i förevarande dom, förbjuder förare att tillbringa samtliga sina viloperioder i fordonet, utan endast hindrar dem från att ta sin normala veckovila eller kompensationsvila där. Förarna har således rätt att tillbringa alla sina raster och sin reducerade dygns- och veckovila i fordonet.

532 Enligt artikel 8.6 första stycket b i förordning nr 561/2006, i dess lydelse enligt artikel 1.6 a i förordning 2020/1054, får normal veckovila endast tas ut varannan vecka, vilket redan var tillåtet enligt artikel 8.6 första stycket andra strecksatsen i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, vilket ytterligare begränsar räckvidden av förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan i en lastbilshytt.

533 Slutligen har unionslagstiftaren, genom artikel 1.6 a i förordning 2020/1054, infört ett tredje stycke i artikel 8.6 i förordning nr 561/2006, som numera, som ett undantag från huvudregeln i artikel 8.6 första stycket, gör det möjligt för en förare som utför internationella godstransporter att under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda ta två reducerade veckovilor utanför den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, vilka får tillbringas i fordonet, eftersom dessa viloperioder inte omfattas av förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054. Genom att införa denna möjlighet, som uteslöts i artikel 8.6 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före

ikraftträdandet av förordning 2020/1054, har unionslagstiftaren således haft för avsikt att ge förare som genomför långa transporter mer flexibilitet, genom att göra det möjligt för dem att ta hela sin vila i fordonet under tre på varandra följande veckor.

534 Mot denna bakgrund kan det inte anses att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 medför olägenheter som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas med denna bestämmelse.

535 Inget av de argument som Republiken Bulgarien, Rumänien och Ungern har anfört föranleder en annan bedömning.

536 Vad för det första gäller argumentet att genomförandet av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 skulle medföra betydande merkostnader för transportföretag, särskilt små och medelstora företag, räcker att erinra om att förbudet för en förare att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet inte följer av att denna bestämmelse trätt i kraft, utan, vilket domstolen slog fast i punkterna 30, 31 och 48 i domen i målet Vaditrans, av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054. Artikel 1.6 c i den sistnämnda förordningen kan således inte sig ge upphov till betydande merkostnader.

537 Även om det är riktigt att det numera uttryckligen föreskrivs i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 att alla kostnader i samband med en viloperiod utanför fordonet ska betalas av arbetsgivaren, kvarstår det faktum att många arbetsgivare, såsom framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 64), redan innan denna förordning trädde i kraft stod för sådana kostnader. Betalningen av dessa kostnader krävs dessutom endast när föraren, vilket denne har rätt till, väljer att inte utnyttja den möjlighet som arbetsgivaren enligt artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 ska ge föraren att i förekommande fall återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila. Slutligen påverkar denna skyldighet att stå för kostnaderna inte transportföretagets rätt att i det sistnämnda fallet välja den inkvartering eller typ av inkvartering som företaget ska stå för, förutsatt att inkvarteringen uppfyller de krav som följer av nämnda bestämmelse.

538 Under dessa omständigheter framgår det att beräkningarna i KPMG:s studie om Bulgarien, vilken nämnts i punkt 458 i förevarande dom, enligt vilka de kostnader som bulgariska transportföretag måste bära till följd av åtgärden i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 uppgår till 143 miljoner euro, inte kan anses ha något bevisvärde, eftersom de grundar sig på det felaktiga antagandet att denna bestämmelse föreskriver ett nytt förbud och ålägger förarna att systematiskt tillbringa viloperioderna utanför hemmet genom att parkera sitt fordon på trygga och säkra parkeringsområden.

539 Vad för det andra gäller argumentet om risken för sanktionsåtgärder och förlust av transportföretagets goda anseende, i den mening som avses i artikel 6 i förordning nr 1071/2009, kan Republiken Bulgarien inte med framgång göra gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är oproportionerlig genom att spekulera i hur ofta beteenden som strider mot förbudet i sistnämnda bestämmelse äger rum. Denna medlemsstat har dessutom felaktigt gjort gällande att detta förbud är omöjligt att iaktta, grundat på det felaktiga antagandet att, som påpekats i punkt 505 i förevarande dom, förarna enligt denna bestämmelse är skyldiga att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på en inkvarteringsplats som ligger i närheten av ett parkeringsområde.

540 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att det förbud mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet som föreskrivs i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte på ett uppenbart sätt går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med detta förbud.

541 Republiken Bulgariens fjärde grund, Rumäniens första grunds första del och Ungerns enda grund kan därför inte godtas.

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering

1) Parternas argument

542 Republiken Bulgarien, genom sin femte grunds andra del, och Rumänien, genom sin tredje grunds första del, har gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte uppfyller de krav som följer av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 18 FEUF. Republiken Bulgarien har även hänvisat till åsidosättande av artiklarna 20 och 21 i stadgan, av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU och – ”i den mån domstolen anser det nödvändigt”, av artikel 95.1 FEUF,

543 Enligt dessa två medlemsstater strider förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering på ett sätt som missgynnar både transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och förare som är anställda av dessa företag. Det är nämligen mycket lättare för transportföretag som är etablerade i medlemsstaterna i de centrala delarna av unionen och deras förare att iaktta detta förbud än för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och för deras förare. Inom en och samma medlemsstat leder det aktuella förbudet dessutom till diskriminering mellan lokala förare och förare från andra medlemsstater. De inhemska förare som utför transporter i sin egen medlemsstat påverkas inte av att det saknas lämpliga inkvarteringsplatser och trygga och säkra parkeringsområden, eftersom de kan sova hemma och parkera sina lastbilar på arbetsgivarens arbetsställe. Så är inte fallet med de förare som är anställda av transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och utför internationella transporter, och som på grund av att det saknas lämpliga inkvarteringsplatser och trygga och säkra parkeringsområden är tvungna att bryta mot detta förbud, vilket ökar kostnaderna för transportföretagen, varav de flesta är små och medelstora företag.

544 [I rättad lydelse enligt beslut av den 19 december 2024] Rumänien har tillagt att den omständigheten att medlemsstaterna utvecklar infrastruktur för parkering och inkvartering på olika sätt, och att skillnaderna dem emellan även beror på om dessa stater befinner sig i utkanten av unionen eller i närheten av unionens nav för vägtransporter, gör unionslagstiftarens ingripande än mer oproportionerligt. Eftersom nätet av parkeringsområden är underutvecklat i transitmedlemsstaterna berör den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 i huvudsak transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen.

545 Rumänien anser dessutom att det inte går att bedöma vilka effekter bestämmelserna i förordning 2020/1054 får för transportmarknaden utan att beakta förordning 2020/1055 och direktiv 2020/1057, vilka också ingår i mobilitetspaketet. En helhetsbedömning av dessa åtgärder visar således att den av unionslagstiftaren antagna lagstiftningen diskriminerar transportföretag i medlemsstater i unionens utkant vad gäller deras konkreta möjlighet att tillhandahålla transporttjänster i unionen. Eftersom de angripna åtgärderna i mobilitetspaketet medför

betydande kostnader och ekonomiska skyldigheter som särskilt drabbar de transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, försvinner deras konkurrenskraft i praktiken helt och hållet. Det sociala skyddet för förarna kan inte garanteras utan lämpliga åtgärder till stöd för transportföretagens frihet att tillhandahålla tjänster.

546 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

2) Domstolens bedömning

547 Till att börja med måste Republiken Bulgariens påstående om åsidosättande av artikel 95.1 FEUF avvisas av samma skäl som angetts i punkt 307 i förevarande dom, eftersom denna medlemsstat endast har åberopat detta åsidosättande ”i den mån domstolen anser det nödvändigt”, utan att ha anfört några specifika argument i detta avseende.

548 Vad gäller frågan huruvida det finns fog för dessa grunder och argument är det utrett att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 i förevarande fall, i den del transportföretagen åläggs att på egen bekostnad se till att deras förare tar sin normala veckovila eller kompensationsvila i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar i stället för i fordonet, tillämpas utan åtskillnad på samtliga berörda arbetsgivare, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, på samtliga förare som berörs, oavsett nationalitet och bosättningsmedlemsstat, samt på samtliga medlemsstater, vilket innebär att denna regel inte innebär någon direkt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten.

549 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 308–310 i förevarande dom ska det således prövas huruvida unionslagstiftaren genom artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 på ett omotiverat sätt tillämpat en identisk regel på olika situationer, bland annat mot bakgrund av det mål som eftersträvas med bestämmelsen, och därmed utgör en indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten, eftersom den, såsom sökandemedlemsstaterna har gjort gällande, till sin natur i högre grad påverkar transportföretag som är etablerade i medlemsstater ”i utkanten av unionen”, förare som är anställda av dessa företag och denna grupp av medlemsstater.

550 Syftet med artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 är, såsom påpekats i punkt 478 i förevarande dom, att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för förarna inom unionen genom att säkerställa att förarna har tillgång till inkvartering av god kvalitet där de kan ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, i syfte att, såsom framgår av skälen 8 och 13 i förordningen, särskilt skydda förare som utför internationella långdistanstransporter och som tillbringar långa perioder borta från hemmet.

551 Domstolen konstaterar emellertid att alla förare som är anställda i unionen befinner sig i en jämförbar situation vad gäller deras rätt att ta ut normal veckovila eller kompensationsvila i en inkvartering av god kvalitet. Samtliga förare måste nämligen, oavsett nationalitet och i vilken medlemsstat deras arbetsgivare är etablerad, kunna ta denna viloperiod i en inkvartering som säkerställer goda arbetsförhållanden för förarna och garanterar trafiksäkerheten.

552 Vad för det första gäller Republiken Bulgariens och Rumäniens påstående att det föreligger diskriminering mellan förare som utför internationella transporter och är anställda i vissa medlemsstater och förare som utför nationella transporter och är anställda i en medlemsstat i de centrala delarna av unionen, kan det visserligen inte uteslutas att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 i högre grad påverkar förare som utför internationella transporter till medlemsstater som geografiskt ligger långt från den medlemsstat där deras arbetsgivare är

etablerad, eftersom dessa förare skulle kunna få det svårare att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i hemmet än lokala eller inhemska förare och därmed skulle vara mer utsatta för den nuvarande bristen på lämplig infrastruktur för inkvartering och parkering.

553 Att effekterna blir annorlunda för förare som utför internationella transporter följer emellertid av att dessa förares transporter är av ett annat slag, vilket även återspeglas i bestämmelserna i artikel 91.1 a och b FEUF. Internationella transporter kan nämligen i större utsträckning än nationella transporter utföras långt från förarnas bostad och den ort där förarnas arbetsgivare är etablerad.

554 Som generaladvokaten påpekade i punkt 433 i sitt förslag till avgörande skulle den omständigheten att förare som utför internationella transporter tillåts tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet, det vill säga på en plats som inte är lämplig för att tillbringa sådana långa viloperioder, dessutom, enligt vad Republiken Bulgarien och Rumänien har anfört, leda till ännu mer diskriminering jämfört med inhemska förare, som lättare kan ta sin normala veckovila i hemmet.

555 Vad för det andra gäller den av Republiken Bulgarien och Rumänien åberopade förekomsten av en påstådd diskriminering mellan, å ena sidan, transportföretag som är etablerade i medlemsstaterna i utkanten av unionen och utför internationella transporter, och de förare som är anställda av dessa, och, å andra sidan, transportföretag som är etablerade i de medlemsstater som är belägna i de centrala delarna av unionen och de förare som är anställda av dessa, är det riktigt att, såsom framgår av punkt 552 i förevarande dom, artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 skulle kunna påverka i högre omfattning de transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt en affärsmodell som består i att tillhandahålla merparten, om inte alla, sina tjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt ifrån den första medlemsstaten och vars förare således utför sina transporter långt från hemmet.

556 Som påpekats i punkt 321 i förevarande dom har unionslagstiftaren emellertid rätt att, med hänsyn till den betydande utveckling som skett på den inre marknaden, anpassa en lagstiftningsakt för att åstadkomma en omfördelning av de berörda intressena i syfte att öka förarnas sociala skydd genom att ändra villkoren för arbetsgivarens frihet att tillhandahålla tjänster och säkerställa rättvis konkurrens.

557 Som påpekats i punkt 322 i förevarande dom kan en unionsbestämmelse således inte i sig anses strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att den får olika konsekvenser för vissa ekonomiska aktörer, när detta beror på olika driftsvillkor, bland annat på grund av var dessa aktörer är etablerade, och inte på att de i rättsligt hänseende särbehandlas i den angripna bestämmelsen.

558 I förevarande fall har unionslagstiftaren, såsom påpekats i punkt 282 i förevarande dom, just avsett att göra en ny avvägning mellan förarnas intresse av bättre arbetsförhållanden och arbetsgivarnas intresse av att bedriva sin transportverksamhet på rättvisa affärsvillkor, så att vägtransportsektorn blir säker, effektiv och socialt ansvarstagande.

559 Förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 ger i detta sammanhang inte alls upphov till orättvisa konkurrensvillkor för transportföretag. Som framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s 17, 18 och 23) syftar förbudet tvärtom till att åtgärda den ojämlika behandling som, på grund av de behöriga nationella myndigheternas olika tolkningar och tillämpningar av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, tidigare rådde till följd av medlemsstaternas

olika nationella sanktionssystem. Det är nämligen för att genom en tydligare harmoniseringsregel säkerställa en enhetlig tillämpning av förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet som unionslagstiftaren har kodifierat den tolkning av artikel 8.8 som domstolen gjorde i domen i målet Vaditrans.

560 Som rådet riktigt har påpekat är det just de förare vars arbetsgivare tillhandahåller huvuddelen av sina transporttjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt från den medlemsstat där de är etablerade, och som således utför sina transporter långt från hemmet, som har störst behov av det skydd som följer av harmoniseringsregeln i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054. Under alla omständigheter går det av detta att fastställa att de kriterier som unionslagstiftaren har lagt till grund för sitt val att förbättra arbetsförhållandena är objektiva och lämpliga.

561 Som påpekats i punkt 533 i förevarande dom har unionslagstiftaren, både för att säkerställa en lämplig balans mellan olika intressen och för att försöka uppnå det eftersträvade målet om socialt skydd, genom artikel 1.6 a i förordning 2020/1054 ändrat artikel 8.6 i förordning nr 561/2006 för att i undantagsfall och med iakttagande av vissa villkor göra det möjligt för en förare som utför internationella godstransporter att ta två reducerade veckovilor utanför den medlemsstat där arbetsgivaren är etablerad, vilka får tillbringas i fordonet.

562 Syftet med artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 är dessutom just att mildra de svårigheter som nämnts i punkt 552 i förevarande dom, genom att ålägga arbetsgivarna att organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna, om de så önskar, i förekommande fall kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad var tredje eller fjärde vecka.

563 Vad för det tredje gäller den av Republiken Bulgarien påstådda diskrimineringen mellan medlemsstaterna, som strider mot principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU, kan denna medlemsstats kritik inte godtas. Även om det antas att vissa medlemsstater indirekt påverkas mer än andra av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054, trots att denna bestämmelse ska tillämpas utan åtskillnad, kan en unionsrättsakt som syftar till att utjämna medlemsstaternas bestämmelser, i den mån den tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater, i enlighet med den praxis från domstolen som det erinrats om i punkt 332 i förevarande dom, inte anses vara diskriminerande, eftersom en sådan harmoniseringsåtgärd oundvikligen ger upphov till olika verkningar beroende på hur de olika nationella lagstiftningarna och nationell praxis tidigare såg ut.

564 Mot denna bakgrund kan det inte anses att unionslagstiftaren, i strid med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 313 och 314 i förevarande dom, har överskridit gränserna för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning genom att anta artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inom ramen för utövandet av de befogenheter som lagstiftaren har tilldelats genom EUF-fördraget i syfte att förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten för alla förare i hela unionen.

565 I den mån Rumänien genom sina argument om åsidosättande av principen om likabehandling har velat kritisera de oproportionerliga effekter som artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 får för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i ”utkanten av unionen”, har dessa argument slutligen, vilket denna medlemsstat själv har understrukit, anförts för att visa att proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Argumenten kan således inte godtas, och det av samma skäl som de skäl som angetts i punkterna 481–540 i förevarande dom.

566 Som framgår av punkt 333 i förevarande dom påverkas dessa konstateranden inte av Rumäniens påstående om den totala diskriminerande verkan som följer av samtliga bestämmelser i mobilitetspaketet, som är föremål för denna medlemsstat talan i målen C-546/20–C-548/20. Rumänien har nämligen inte, i mål C-546/20, visat att en diskriminering följer av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054. Dessutom måste denna medlemsstats kritik av förordning 2020/1055 och direktiv 2020/1057 prövas inom ramen för de grunder och argument som denna medlemsstat i målen C-547/20 respektive C-548/20 har åberopat till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av samtliga eller delar av dessa unionsrättsakter.

567 Republiken Bulgarien femte grunds andra del ska därför i vissa delar avvisas och i övriga delar underkännas. Rumäniens tredje grunds första del ska också underkännas.

c) Åsidosättande av EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster

1) Parternas argument

568 Rumänien har inom ramen för sin första grunds första del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 även strider mot unionsbestämmelserna om frihet att tillhandahålla transporttjänster på den inre marknaden. Ett genomförande av förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet skulle nämligen leda till en inskränkning i denna frihet, i den mening som avses i artikel 58.1 FEUF, eftersom transportvägarna på obestämd tid skulle begränsas till resor som kan utföras inom en tidsfrist som inte tvingar föraren att ta en veckovila eller som bestäms utifrån förekomsten av trygga och säkra parkeringsområden. På grund av denna inskränkning skulle åtgärden, enligt Rumänien, i praktiken leda till en fragmentering av den inre marknaden. Resultatet blir ett steg tillbaka när det gäller genomförandet av det mål om hållbar utveckling på denna marknad som föreskrivs i artikel 3 FEU, vilket även är ett av de mål som kommissionen har angett i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 39).

569 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

570 Domstolen erinrar om att friheten att tillhandahålla transporttjänster, såsom framgår av punkterna 352–358 ovan, enligt artikel 58.1 FEUF inte omfattas av det allmänna system som inrättats genom artikel 56 FEUF, utan av en särskild ordning inom ramen för vilken transportföretag har rätt att fritt tillhandahålla tjänster endast i den mån de har beviljats denna rätt genom sekundärrättsliga åtgärder som, i likhet med förordning 2020/1054, har antagits av unionslagstiftaren på grundval av EUF-fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken, särskilt artikel 91.1 FEUF.

571 Eftersom artikel 58.1 FEUF har som enda syfte att undanta friheten att tillhandahålla transporttjänster från de allmänna bestämmelserna i EUF-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster för att nämnda frihet ska omfattas av specialbestämmelserna i avdelning VI i tredje delen av detta fördrag, kan unionslagstiftaren, i motsats till vad Rumänien har gjort gällande, inte ha åsidosatt artikel 58.1 enbart på grund av att lagstiftaren, i enlighet med denna bestämmelse, har antagit gemensamma regler för transportsektorn grundat på dessa specialbestämmelser.

572 Under alla omständigheter saknas det stöd för Rumäniens kritik mot unionslagstiftaren för att genom att anta artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 ha tagit ett steg tillbaka i den liberalisering som genomfördes genom förordning nr 561/2006. Som bland annat påpekades i punkt 493 i förevarande dom följer förbudet för en förare att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila i fordonet inte av att denna bestämmelse har trätt i kraft, utan av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av artikel 1.6 c, såsom domstolen tolkade denna i domen i målet Vaditrans.

573 Domstolen betonar vidare att unionslagstiftaren, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 266 i förevarande dom, när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden, har möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta de övergripande mål för unionen som anges i ingressen, artikel 9 och artikel 151 första stycket FEUF, däribland målet att förbättra anställningsvillkoren och säkerställa ett fullgott socialt skydd. I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen endast fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och övergripande mål om denne har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar av omständigheterna eller sådan ny kunskap.

574 Härav följer, i motsats till vad Rumänien har hävdat, att enbart den omständigheten att vissa transportföretag kan komma att behöva anpassa vissa av sina transportsträckor för att förbättra anställningsvillkoren och det sociala skyddet för förare i enlighet med det mål som eftersträvas med artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte på något sätt kan anses utgöra ett sådant steg tillbaka på vägen mot att inrätta en gemensam transportpolitik att det utgör ett åsidosättande artikel 91.2 FEUF.

575 De argument om åsidosättande av EUF-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster som Rumänien har anfört till stöd för sin första grunds första del kan således inte godtas.

d) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF

1) Parternas argument

576 Rumänien har även, inom ramen för sin första grunds första del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, gjort gällande att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 allvarligt skadar transportföretagens och förarnas intressen, i strid med de krav som följer av artikel 91.2 och artikel 94 FEUF.

577 För transportföretagen, vilka i regel är små och medelstora företag, är de kostnader som artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 ger upphov till för dessa företag betydligt högre än kostnaderna för att tillhandahålla förarna en inkvarteringsplats. Dessa kostnader täcker nämligen även ändrade färdvägar beroende på tillgången till lämpliga inkvarteringsplatser och parkeringsområden, höjda försäkringspremier på grund av ökade risker i samband med säkerheten för det transporterade godset, förarnas behov av att ta omvägar för att hitta ett lämpligt område att parkera på samt kostnaden för att förflytta föraren från parkeringsområdet till inkvarteringsplatsen, som kan vara belägen långt därifrån, med beaktande av den situation som beskrivs i 2019 års studie om parkeringsplatser. Transportföretagen skulle dessutom få minskade intäkter, eftersom bristen på infrastruktur skulle påverka den konkreta möjligheten att planera längre körningar och utföra transporter på vissa säkra rutter.

578 För förarnas del leder dessutom de effekter för transportföretagen som förbudet i artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 mot att ta den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet resulterar i till förlorade arbetstillfällen och till att förarna tvingas migrera till medlemsstater i de centrala delarna av unionen. På grund av bristen på infrastruktur skulle den aktuella bestämmelsen dessutom öka förarnas trötthet och stress.

579 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

580 Vad för det första gäller Rumäniens argument att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 kan leda till förlorade arbetstillfällen och till att förare tvingas migrera till medlemsstater i de centrala delarna av unionen – i strid mot den skyldighet som unionslagstiftaren åläggs i artikel 91.2 FEUF att vid åtgärder inom ramen för den gemensamma transportpolitiken beakta de fall då tillämpningen av dessa åtgärder skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel –konstaterar domstolen att i avsaknad av konkret bevisning till stöd för detta argument förefaller detta vara rent spekulativt.

581 Mot denna bakgrund kan detta argument i synnerhet inte påverka de konstateranden som kommissionen gjorde i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 61), enligt vilka åtgärder som rör arbetstid och veckovila borde ha en positiv inverkan på förarnas attraktionskraft och följaktligen på utbudet på arbetsmarknaden.

582 Som framgår av punkterna 404 och 405 samt 573 och 574 i förevarande dom kan enbart den omständigheten att vissa transportföretag kan få högre kostnader på grund av det ökade sociala skyddet för förare som artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 ger upphov till under alla omständigheter inte på något sätt anses utgöra ett åsidosättande av kraven i artikel 91.2 FEUF.

583 Vad för det andra gäller Rumäniens argument att artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 medför betydande merkostnader för transportföretag, i strid med kraven i artikel 94 FEUF, räcker det att påpeka att sistnämnda bestämmelse, enligt vilken unionslagstiftaren är skyldig att ta hänsyn till transportföretagens ekonomiska situation när denne vidtar en åtgärd ”med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor”, saknar relevans i förevarande fall. Artikel 1.6 c reglerar nämligen inte fraktsatser eller villkor för befordran av gods eller passagerare, utan fastställer villkoren för förarnas uttag av sin normala veckovila eller kompensationsvila.

584 Som understrukits i punkt 536 i förevarande dom kan denna bestämmelse under alla omständigheter inte anses orsaka merkostnader för transportföretagen, eftersom den endast kodifierar den gällande rätt som, såsom framgår av punkterna 30, 31 och 48 i domen i målet Vaditrans, följer av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054.

585 De argument om åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF som Rumänien har anfört till stöd för sin första grunds första del, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen, kan således inte godtas.

586 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Bulgariens talan (mål C-543/20), Rumäniens talan (mål C-546/20) och Ungerns talan (mål C-551/20) ogillas i den del de avser ogiltigförklaring av artikel 1.6 c i förordning 2020/1054.

4. Artikel 2.2 i förordning 2020/1054

587 Till stöd för sitt yrkande (mål C-551/20) om ogiltigförklaring av artikel 2.2 i förordning 2020/1054 har Ungern åberopat tre grunder. Som första grund har det gjorts gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Den andra grunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen. Såvitt avser den tredje grunden har Ungern gjort gällande att artikel 151 andra stycket FEUF har åsidosatts.

a) Inledande anmärkningar

588 I samband med prövningen av dessa grunder erinrar domstolen om att enligt artikel 3.4 i förordning nr 165/2014, jämförd med artikel 6 tredje stycket i genomförandeförordning 2016/799, ska nyligen registrerade fordon som används i en annan medlemsstat än registreringsmedlemsstaten vara utrustade med en smart färdskrivare, vilket regleras i artiklarna 8–11 i förordning nr 165/2014, senast femton år efter dagen för ikraftträdandet den 15 juni 2019 av de närmare bestämmelser om dessa färdskrivare av den första generationen som fastställs i bilaga IC till nämnda genomförandeförordning. Härav följer att färdskrivarna ska ha installerats senast den 15 juni 2034.

589 [I rättad lydelse enligt beslut av den 12 mars 2025] Genom artikel 2.2 och 2.8 a i förordning 2020/1054, vilka ändrar artikel 3.4 respektive artikel 11 första stycket i förordning nr 165/2014, införde unionslagstiftaren ett system för gradvist införande av V2-färdskrivare under en övergångsperiod. Startpunkten för denna övergångsperiod beror på dagen för ikraftträdandet av specifikationerna för dessa färdskrivare, vilka har fastställts av kommissionen i genomförandeförordning 2021/1228, som trädde i kraft den 19 augusti 2021. Vidare beror längden på övergångsperioden på vilken typ av färdskrivare som fordonet redan är utrustat med.

590 [I rättad lydelse enligt beslut av den 12 mars 2025] Medan fordon utrustade med en analog eller digital färdskrivare ska vara utrustade med en V2-färdskrivare senast tre år efter utgången av det år då dessa specifikationer trädde i kraft, det vill säga senast den 31 december 2024, ska fordon som är utrustade med en färdskrivare av första generationen vara utrustade med en V2-färdskrivare senast fyra år efter det att specifikationerna trätt i kraft, det vill säga senast den 19 augusti 2025.

591 Av detta följer att unionslagstiftaren har förkortat fristen för att installera V2-färdskrivare med nio och ett halvt eller i förekommande fall nio år.

592 Det är mot bakgrund av dessa inledande anmärkningar som Ungerns grunder ska prövas.

b) Huruvida det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning och huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts

1) Parternas argument

593 Genom sin första grund har Ungern gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 2.2 i förordning 2020/1054, åsidosatte proportionalitetsprincipen och gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att inte bedöma de ekonomiska konsekvenserna av den kraftigt tidigarelagda fristen för att installera V2-färdskrivar.

594 Eftersom denna bestämmelse inte fanns med i förslaget till arbetstidsförordning gjordes ingen konsekvensbedömning på denna punkt. Ändringen av tidsfristen för installation av V2-färdskrivare infördes i den slutliga versionen av förordning 2020/1054, i enlighet med den överenskommelse som parlamentet och rådet ingått, utan att dessa institutioner hade gjort någon konsekvensbedömning. Det är emellertid endast möjligt att avstå från att göra en konsekvensbedömning när lagstiftaren har tillgång till tillräckligt med uppgifter som gör det möjligt för denne att bedöma den antagna åtgärdens proportionalitet. Ungern har emellertid gjort gällande att den varken vet om det finns sådana uppgifter eller om lagstiftaren har gjort en sådan bedömning. Även om kostnaderna för att uppfylla kraven för denna nya teknik undersöktes i två studier som genomfördes i februari och mars 2018 berördes inte uttryckligen frågan om proportionalitet, även om möjligheten till bristande proportionalitet togs upp i den andra av dessa studier.

595 Härav följer även att unionslagstiftaren har åsidosatt det interinstitutionella avtalet. Eftersom artikel 2.2 i förordning 2020/1054 utgör en ”betydande ändring” av kommissionens förslag, i den mening som avses i punkt 15 i detta avtal, var det nämligen motiverat att göra en kompletterande konsekvensbedömning eller ge kommissionen i uppdrag att genomföra en sådan i enlighet med punkt 16 i nämnda avtal. Ungern har i detta avseende understrukit att när unionsinstitutionerna inför regler av vilka det följer att de själv har begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ankommer det på institutionerna att rätta sig efter de riktlinjer som de själva har ålagt sig att följa.

596 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

597 Genom förevarande grund har Ungern i huvudsak kritiserat unionslagstiftaren för att inte ha prövat proportionaliteten av artikel 2.2 i förordning 2020/1054, med motiveringen att unionslagstiftaren hade förkortat fristen för att installera V2-färdskrivare utan att ha gjort en konsekvensbedömning och utan att ha tillgång till uppgifter som gjorde det möjligt att bedöma huruvida åtgärden var proportionerlig.

598 Som framgår av skäl 27 i förordningen ansåg unionslagstiftaren att en kostnadseffektiv kontroll av efterlevnaden av det sociala regelverket, den snabba utvecklingen av ny teknik, digitaliseringen av unionens ekonomi och behovet av lika villkor för företag inom den internationella vägtransportsektorn gjorde det nödvändigt att förkorta övergångsperioden för installation av smarta färdskrivare i registrerade fordon, och att dessa smarta färdskrivare måste bidra till förenklade kontroller och därmed underlätta de nationella myndigheternas arbete.

599 Det är emellertid utrett att en sådan tidigareläggning av sista dagen för att installera smarta färdskrivare, vilket EESK och Regionkommittén föreslog under lagstiftningsförfarandet, inte togs upp i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna och således inte var något som kommissionen planerade för i sitt förslag till arbetstidsförordning. I synnerhet omfattade den efterhandsutvärdering av sociallagstiftningen som nämns i skäl 4 i förordning 2020/1054, på grundval av vilken konsekvensbedömningen gjordes, inte förordning nr 165/2014.

600 Det följer emellertid av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 220–226 i förevarande dom att unionslagstiftaren, vid bedömningen av huruvida de åtgärder som vidtagits är proportionerliga, inat bara får beakta konsekvensbedömningen, utan även alla andra informationskällor.

601 Mot denna bakgrund ska det prövas huruvida parlamentet och rådet, vid tidpunkten för antagandet av artikel 2.2 i förordning 2020/1054, hade tillgång till andra informationskällor än konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna och därmed förfogade över tillräckliga uppgifter för att bedöma huruvida tidigareläggningen av tidsfristen för att installera V2-färdskrivare var proportionerlig.

602 Det framgår av de uppgifter som lämnats till domstolen att parlamentet i februari 2018 offentliggjorde slutrapporten från en studie (EPRS, ”Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits” (Eftermontering av smarta färdskrivare till 2020: Kostnader och fördelar), 2 februari 2018) i syfte att bedöma kostnaderna för och fördelarna med att på kort sikt installera smarta färdskrivare för tunga fordon som används för internationella transporter. Det är utrett att denna studie bland annat innehöll en detaljerad kostnads-nyttoanalys som visade att de långsiktiga fördelarna med en uppgradering av smarta färdskrivare, vilken inte skulle kunna genomföras förrän efter år 2020, vägde tyngre än de olika kortsiktiga kostnaderna för de största ekonomiska aktörerna på transportmarknaden.

603 Det har inte heller bestritts att kommissionen i mars 2018 även offentliggjorde slutrapporten från en annan studie om åtgärder för att främja införandet av smarta färdskrivare (Generaldirektoratet för mobilitet och transport, ”Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph” (Studie om åtgärder för att främja införandet av smarta färdskrivare), slutrapport, mars 2018). Det är utrett att syftet med studien var att undersöka olika strategiska alternativ för att påskynda införandet av smarta färdskrivare under perioden 2023–2027, och samtidigt bedöma de ekonomiska och sociala konsekvenserna samt konsekvenserna för trafiksäkerheten och den inre marknaden av antagandet av politiska alternativ som kräver att fordon som registrerats före juni 2019 följer den nya lagstiftningen, för att fastställa vilket alternativ som var lämpligast. Studien innehöll även en detaljerad kostnads-nyttoanalys av dessa effekter för transportföretagen och de nationella myndigheterna.

604 Av innehållet i dessa två studier framgår det klart och tydligt att studierna innehöll grundläggande uppgifter om kostnaderna för tidigareläggningen av sista dagen för att installera V2-färdskrivare, vilket Ungern för övrigt uttryckligen medgav i sin replik.

605 Härav följer att unionslagstiftaren, när denna senare antog förordning 2020/1054, i vilken denna åtgärd föreskrevs, förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma åtgärdens inverkan på de internationella transportörernas situation och således grunda sitt val att tidigarelägga denna frist på sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.

606 Dessa konstateranden påverkas inte av den av Ungern åberopade omständigheten att det i dessa två studier inte specifikt undersöktes huruvida en sådan åtgärd som tidigareläggningen av sista dagen för installation av V2-färdskrivare var förenlig med proportionalitetsprincipen.

607 Dessa studier innehöll nämligen relevanta objektiva uppgifter om kostnaden för tidigareläggningen av sista dagen för installation av färdskrivarna. Dessa omständigheter gjorde det möjligt för unionslagstiftaren att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av denna tidigareläggning för de berörda aktörerna. Det ska preciseras att det, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 222 och 223 i förevarande dom och av punkt 12 i det interinstitutionella avtalet, uteslutande ankommer på unionslagstiftaren att vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning göra en avvägning mellan olika intressen.

608 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 220 i förevarande dom saknar det dessutom betydelse i vilken form de basuppgifter som beaktas vid antagandet av en åtgärd är indelade. Det går således inte att kräva att dessa basuppgifter ska läggas fram inom ramen för en proportionalitetsbedömning.

609 Ungerns första grund kan därför inte godtas.

c) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om berättigade förväntningar

1) Parternas argument

610 Ungern har genom sin andra grund gjort gällande att tidigareläggandet av sista dagen för att installera V2-färdskrivare strider mot de ekonomiska aktörernas berättigade förväntningar och därmed mot rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Med stöd av artikel 3.4 i förordning nr 165/2014 kunde de ekonomiska aktörerna nämligen med rätta förvänta sig att de efter antagandet av genomförandebestämmelserna hade 15 år på sig för att uppfylla kravet på installation av smarta färdskrivare. De förväntade sig inte bara att rådande förhållanden skulle bestå, utan unionslagstiftaren fastställde, genom att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning, en frist på vilken de kunde grunda sina ekonomiska beslut. I Ungern rörde skyldigheten att installera V2-färdskrivare, på grund av de förkortade fristerna, omkring 60 procent av fordonsflottan till en kostnad per enhet på cirka 2 000 euro.

611 Eftersom unionslagstiftaren antog förordning 2020/1054 den 15 juli 2020 var det från och med denna tidpunkt som det med säkerhet kunde slås fast vilket datum som gällde för att uppfylla skyldigheten. Följaktligen är det endast detta datum som kan utgöra utgångspunkten för den period som de ekonomiska aktörerna förfogar över för att anpassa sig, och inte offentliggörandet av de studier i vilka denna fråga togs upp för första gången. Även om de ekonomiska aktörerna kände till dessa studier kunde de inte med säkerhet veta vilken lösning som skulle väljas däri.

612 Även om det är riktigt att de fordon som används vid internationella transporter förnyas vart tredje till femte år, anges det i den studie från mars 2018 som nämns i punkt 603 i förevarande dom att de utbytta fordonen hittar nya ägare på marknaden för begagnade fordon. Det kan inte uteslutas att ett internationellt transportföretag köper ett begagnat fordon eller inte byter ut sina fordon i ovannämnda takt. Ett stort antal små och medelstora företag som är verksamma på den internationella transportmarknaden har eventuellt relativt begränsade ekonomiska resurser.

613 Inget av de tvingande skäl av allmänintresse som anges i skäl 27 i förordning 2020/1054 motiverar ändringen av tidsfristerna för införandet av V2-färdskrivare. Vad för det första gäller frågan huruvida kontrollen av efterlevnaden av det sociala regelverket var kostnadseffektiv, undersöktes denna fråga egentligen inte under lagstiftningsförfarandet. För det andra utgör den snabba utvecklingen av ny teknik och digitaliseringen av ekonomin inte tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera ett åsidosättande av de ekonomiska aktörernas berättigade förväntningar. Dessutom har V2-färdskrivarna ännu inte utvecklats och det är okänt när de kommer att införas på marknaden. Vad för det tredje gäller behovet av lika konkurrensvillkor för transportföretagen är det svårt att förstå varför företag som ombesörjer internationella transporter och som är etablerade i tredjeländer inte omfattas av denna skyldighet. I den europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (nedan kallad AETR-överenskommelsen) föreskrivs för närvarande en skyldighet att installera digitala färdskrivare.

614 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

615 Som det erinrats om i punkt 162 i förevarande dom innebär rättssäkerhetsprincipen inte någon skyldighet att se till att rättsordningen inte förändras över tid, eftersom det står unionslagstiftaren fritt att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning ändra den befintliga lagstiftningssituationen.

616 Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar erinrar domstolen om att rätten att göra anspråk på denna princip, som följer av rättssäkerhetsprincipen, tillkommer varje person som befinner sig i en situation där unionsadministrationen har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från en behörig och tillförlitlig källa utgör en sådan försäkran, oavsett i vilken form de har lämnats. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett vederbörande några tydliga försäkringar. När en försiktig och medveten ekonomisk aktör skulle kunna förutse att en unionsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka aktörens intressen, kan den ekonomiska aktören inte heller åberopa denna princip när åtgärden har vidtagits (dom av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 153 och där angiven rättspraxis).

617 Domstolen har dessutom redan slagit fast att en ekonomisk aktör inte kan ha berättigade förväntningar på att unionslagstiftaren inte kommer att göra någon som helst ändring av en befintlig situation, utan det enda som kan ifrågasättas är de närmare bestämmelserna om tillämpningen av en sådan ändring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

618 Enligt domstolens fasta praxis får principen om skydd för berättigade förväntningar dessutom inte utsträckas så långt att den allmänt hindrar att en ny bestämmelse tillämpas på framtida verkningar av situationer som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid (dom av den 8 september 2022, Ministerstvo životního prostředí (Hyacintaror), C-659/20, EU:C:2022:642, punkt 69 och där angiven rättspraxis). Detta gäller bland annat på områden som kräver att det sker en ständig anpassning till förändringarna av de ekonomiska förhållandena (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

619 Mot bakgrund av denna rättspraxis ska det först understrykas att den omständigheten att det i artiklarna 3.4 och 11 första stycket i förordning nr 165/2014, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1054, föreskrevs ett annat datum för installation av smarta färdskrivare än det som slutligen infördes genom artikel 2.2 och 2.8 a i sistnämnda förordning inte i sig räcker för att visa att rättssäkerheten eller de berättigade förväntningarna har trätts förnär, och i synnerhet att det skett ett sådant åsidosättande av tydliga försäkringar att det hade kunnat ge upphov till en välgrundad övertygelse om att unionslagstiftningen skulle förbli oförändrad på denna punkt. Detta gäller i än högre grad en rättsakt som, såsom i förevarande fall, avser införande av utrustning på ett område där det sker en snabb teknikutveckling och som således kan kräva en ständig anpassning till en sådan utveckling.

620 [I rättad lydelse enligt beslut av den 12 mars 2025] Vidare började den frist på tre eller fyra år för installation av V2-färdskrivare som unionslagstiftaren föreskrev i artikel 2.2 i förordning 2020/1054 inte löpa den dag då förordningen trädde i kraft, det vill säga den 20 augusti 2020, utan i enlighet med nämnda bestämmelse i slutet av året för ikraftträdandet respektive efter ikraftträdandet av den genomförandeförordning avseende tekniska specifikationer som det enligt artikel 2.8a i den ovan nämnda förordningen ankom på kommissionen att anta, vilket med beaktande av att genomförandeförordning 2021/1228 trädde i kraft den 19 augusti 2021 innebar att fristen började löpa den 31 december 2021 eller i förekommande fall just den 5 augusti 2021. Beroende på vilken typ av färdskrivare som de berörda transportföretagens fordon är utrustade med har företagen enligt dessa nya bestämmelser följaktligen i själva verket längre tid på sig att installera V2-färdskrivare. Fristen är nämligen nu nästan fyra och ett halvt år, fram till den 31 december 2024, respektive fem år, fram till den 19 augusti 2025.

621 Dessutom framgår det av de studier som nämnts i punkterna 602 och 603 i förevarande dom, vilka offentliggjordes av parlamentet och kommissionen i februari och mars 2018 under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av förordning 2020/1054, att unionslagstiftaren planerade att tidigarelägga sista dagen för att installera smarta färdskrivare. Som generaladvokaten påpekade i punkt 473 i sitt förslag till avgörande kunde en försiktig och medveten ekonomisk aktör således förutse att en sådan åtgärd skulle vidtas även innan förordningen antogs.

622 Slutligen framgår det av de uppgifter som Ungern har lämnat att kostnaden för att installera V2-färdskrivare uppgår till cirka 2 000 euro per fordon. Domstolen konstaterar att en sådan liten investering i förhållande till själva fordonets inköpspris, som för övrigt endast avser den del av ett transportföretags fordonsflotta som används för internationella transporter, rimligen kan göras av en försiktig och medveten ekonomisk aktör inom den frist på fyra och ett halvt eller fem år som följer av artikel 2.2 och 2.8 a i förordning 2020/1054. Detta gäller i än högre grad då, såsom anges på sidan 41 i den ovan i punkt 603 nämnda studien från kommissionen, de fordon som används för internationella transporter ofta byts ut efter tre till fem år, utan att det, i motsats till vad Ungern har hävdat, är viktigt att veta om det berörda transportföretaget i förekommande fall ersätter de aktuella fordonen med begagnade fordon. Även om Ungern har hävdat att det inte är uteslutet att ett internationellt transportföretag inte byter ut sina fordon i denna takt understryker domstolen att ett sådant argument inte på något sätt motsäger de uppgifter som nämns i kommissionens studie, vilka avser det allmänna beteendet hos de aktörer som är verksamma på marknaden för transporttjänster, vilket är det enda som är relevant i detta sammanhang, och inte det specifika beteendet hos vissa enskilda aktörer på denna marknad.

623 Inget av Ungerns övriga argument föranleder domstolen att göra en annan bedömning.

624 Vad för det första gäller argumentet att de skäl som unionslagstiftaren har åberopat i skäl 27 i förordning 2020/1054 inte motiverar ett tidigareläggande av sista dagen för att installera V2-färdskrivare, räcker det att konstatera att en sådan omständighet, även om den antas vara styrkt, inte i sig kan visa att unionslagstiftaren har gett de berörda aktörerna tydliga och ovillkorliga försäkringar som kan ge upphov till berättigade förväntningar på att unionslagstiftningen skulle förbli oförändrad på denna punkt under femton år.

625 Domstolen har dessutom redan slagit fast att även om det antas att unionen har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar, vilket inte är fallet i förevarande fall, kan ett överordnat allmänintresse hindra att det antas övergångsbestämmelser för situationer som har uppstått före ikraftträdandet av de nya reglerna men som ännu inte har upphört (dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

626 Genom artikel 2.2 och 2.8 a i förordning 2020/1054 har unionslagstiftaren emellertid bibehållit en övergångsperiod, även om den har förkortat dess varaktighet, för installation av V2-färdskrivare, vilket innebär att unionslagstiftaren inte var skyldig att motivera denna åtgärd med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse.

627 Vad gäller motiveringen avseende en effektiv kontroll av tillämpningen av socialrättsliga bestämmelser ska det under alla omständigheter understrykas att denna motivering utgör ett tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkterna 66 och 67; se, analogt på skatteområdet, dom av den 12 oktober 2023, BA (Arvsöverlåtelser – Unionens sociala bostadspolitik), C-670/21, EU:C:2023:763, punkt 78 och där angiven rättspraxis) och att denna motivering, i motsats till vad Ungern har gjort gällande, togs upp under lagstiftningsförfarandet, vilket särskilt framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 32), i vilken kommissionen särskilt undersökte hur införandet av smarta färdskrivare påverkade kontrollernas effektivitet.

628 Vad för det andra gäller argumentet att det råder osäkerhet kring datumet för införandet av V2-färdskrivarna på marknaden, framgår det av de uppgifter som rådet lämnat, redovisade i en skrivelse från kommissionen till rådet av den 4 oktober 2018, och som inte har bestritts av Ungern, att unionslagstiftaren vidtog åtgärder bland företrädare för transportsektorn före antagandet av förordning 2020/1054 för att försäkra sig om att den senaste versionen av smarta färdskrivare, i förevarande fall V2-färdskrivare, skulle kunna installeras i fordon som används vid internationella transporter före utgången av år 2024.

629 Vid förhandlingen gjorde Ungern gällande att V2-färdskrivarna det aktuella datumet fortfarande befann sig i en testfas, eftersom autentiseringssystemet ännu inte hade godkänts. Även om så vore fallet erinrar domstolen emellertid om att giltigheten av en unionsrättsakt ska bedömas mot bakgrund av de uppgifter som unionslagstiftaren hade tillgång till när den aktuella lagstiftningen antogs (dom av den 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, punkt 67 och där angiven rättspraxis). Härav följer att giltigheten av artikel 2.2 i förordning 2020/1054 i förevarande fall ska bedömas mot bakgrund av de uppgifter som unionslagstiftaren hade tillgång till när denna förordning antogs. Även om kommissionen på grund av en eventuell försening av tillgången på V2-färdskrivare skulle kunna bli tvungen att föreslå parlamentet och rådet att förlänga den övergångsperiod som föreskrivs i denna bestämmelse, kan detta således inte påverka bestämmelsens lagenlighet.

630 Vad för det tredje gäller argumentet att artikel 2.2 i förordning 2020/1054 påverkar konkurrensvillkoren, sammanfaller detta med den tredje grunden, avseende åsidosättande av artikel 151 andra stycket FEUF, och ska således prövas i det sammanhanget.

631 Den andra grund som Ungern har åberopat kan därför inte godtas.

d) Åsidosättande av artikel 151 andra stycket FEUF

1) Parternas argument

632 Ungern har genom sin tredje grund gjort gällande att artikel 2.2 i förordning 2020/1054 strider mot den skyldighet att upprätthålla unionens ekonomiska konkurrenskraft som föreskrivs i artikel 151 andra stycket FEUF. Även om denna förordning har antagits inom ramen för transportpolitiken omfattas den av socialpolitiken. En förbättring av arbetsvillkoren genom en tillnärmning av nationell lagstiftning kan emellertid inte genomföras utan att samtidigt ta hänsyn till behovet av att bevara unionsekonomins konkurrenskraft. För närvarande omfattas fordon från transportföretag som inte är etablerade i en medlemsstat emellertid inte av liknande krav på V2-färdskrivare, medan fordon från transportföretag som är etablerade i de länder som omfattas av AETR-överenskommelsen enligt denna överenskommelse endast behöver ha en digital färdskrivare, vilket därmed ger dem en konkurrensfördel.

633 Även om unionslagstiftaren i skäl 34 i förordning 2020/1054 själv har erkänt behovet av att bevara konkurrenskraften hos unionens transportföretag, åläggs kommissionen i denna rättsakt inte någon konkret skyldighet eller någon exakt tidsfrist i detta avseende, vilket innebär att det inte finns någon garanti för att AETR-överenskommelsen kommer att ändras på denna punkt, eller att det åtminstone snart kan inledas förhandlingar i detta syfte. Även om unionslagstiftaren inte har någon resultatförpliktelse har lagstiftaren en omsorgsplikt, i så mening att lagstiftaren ska göra allt som står i dess makt för att säkerställa att unionen inte får en konkurrensnackdel. För att uppfylla denna omsorgsplikt räcker det inte att anta ett skäl som saknar bindande verkan.

634 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

635 Det ska erinras om att det i artikel 151 FEUF, som ingår i avdelning X om unionens socialpolitik i tredje delen av EUF-fördraget, föreskrivs i andra stycket att unionslagstiftaren och medlemsstaterna ska vidta åtgärder som bland annat beaktar behovet av att bevara unionsekonomins konkurrenskraft.

636 Unionslagstiftaren antog emellertid inte förordning 2020/1054 med stöd av EUF-fördragets bestämmelser om socialpolitik, utan med stöd av artikel 91.1 FEUF, som ingår i avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget om den gemensamma transportpolitiken, enligt vilken parlamentet och rådet bland annat har befogenhet att fastställa dels gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstat eller genom en eller flera medlemsstaters territorier, dels villkoren för att transportföretag som inte är hemmahörande i en medlemsstat ska få utföra inhemska transporter i en medlemsstat. Härav följer att artikel 151 andra stycket FEUF inte är relevant för bedömningen av lagenligheten av bestämmelserna i förordning 2020/1054.

637 Under alla omständigheter framgår det av skäl 34 i förordning 2020/1054 att lagstiftaren ansåg att ”[d]et är viktigt att transportföretag etablerade i tredjeländer omfattas av regler som är likvärdiga med unionens regler när de utför transporter på unionens territorium” och att ”[k]ommissionen bör bedöma om denna princip tillämpas på unionsnivå och föreslå lämpliga lösningar som bör förhandlas fram inom ramen för [AETR-överenskommelsen]”.

638 Det går således inte att hävda att unionslagstiftaren, vid antagandet av förordning 2020/1054, inte beaktade den konkurrensnackdel för transportföretag som är etablerade i unionen som följer av att transportföretag som är etablerade i tredjeländer inte nödvändigtvis omfattas av bestämmelser som är likvärdiga med unionsbestämmelserna när de utför vägtransporter på unionens territorium, eftersom unionslagstiftaren just har gett kommissionen i uppdrag att föreslå lämpliga lösningar som ska förhandlas fram inom ramen för AETR-överenskommelsen.

639 Den tredje grund som Ungern har åberopat kan därför inte godtas.

640 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Ungerns talan (mål C-551/20) ogillas i den del den avser ogiltigförklaring av artikel 2.2 i förordning 2020/1054.

5. Artikel 3 i förordning 2020/1054

641 Till stöd för sin talan (mål C-541/20) om ogiltigförklaring av artikel 3 förordning 2020/1054, i den del det i första stycket i denna artikel fastställs att bestämmelserna i artikel 1.6 c och d i förordningen ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att förordningen har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, har Republiken Litauen åberopat tre grunder, som ska behandlas tillsammans. Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF och den tredje grunden avser åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.

a) Parternas argument

642 Vad gäller proportionalitetsprincipen har Republiken Litauen gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att i artikel 3 första stycket i förordning 2020/1054 fastställa dagen för ikraftträdandet av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i denna förordning och förbudet mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet, inte har tagit hänsyn till att medlemsstaterna och transportföretagen, i avsaknad av en övergångsperiod, inte har kunnat anpassa sig till denna skyldighet och detta förbud och inte har anfört något argument som motivering till varför ikraftträdandet är så brådskade.

643 Genom att välja en olämplig mekanism för att genomföra förordning 2020/1054 har unionslagstiftaren således skapat en lagstiftning som det är särskilt svårt att säkerställa efterlevnaden av. Unionslagstiftaren åsidosatte därigenom artikel 5 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, av vilken det framgår att det i utkasten till lagstiftningsakter ska tas hänsyn till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås.

644 För det första har unionslagstiftaren inte tagit hänsyn till den omständigheten att det för närvarande inte finns tillräckligt med lämpliga och säkra parkeringsområden, där förarna kan få lämpliga viloförhållanden utanför förarhytten. Härav följer att transportföretagen måste ta omotiverade och orimliga risker genom att ge förarna instruktioner om att parkera lastbilen i områden med bristande säkerhet. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna bekräftade kommissionen dessutom själv att genomförandet av förbudet mot att ta normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet kunde leda till svårigheter på grund av bristen på inkvarteringsplatser och säkra parkeringsområden. Kommissionen angav även att hytterna av dessa skäl erbjöd bättre viloförhållanden än andra tillgängliga alternativ. Det har felaktigt gjorts gällande artikel 1.6 c i förordning 2020/1054 inte enbart utgör en kodifiering av domen i målet

Vaditrans. Skyldigheten att tillbringa den föreskrivna vilotiden i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar utgör nämligen en ny skyldighet. Under alla omständigheter bör lagstiftaren även vid en kodifiering av en bestämmelse följa det ordinarie lagstiftningsförfarandet, under vilket lagstiftaren bland annat ska bedöma proportionaliteten av den föreslagna åtgärden och kontrollera om den är lätt att genomföra. Detta borde i än högre grad ha varit fallet eftersom det före antagandet av förordning 2020/1054 inte fanns någon enhetlig praxis då det saknades tillräcklig inkvarterings- och parkeringsinfrastruktur.

645 För det andra framgår det av 2019 års studie om parkeringsplatser att de tillgängliga parkeringsområdena är koncentrerade till ett fåtal medlemsstater och att det saknas cirka 100 000 parkeringsplatser. Kommissionen har inte heller, vare sig i sin konsekvensbedömning av de sociala aspekterna eller i denna studie, undersökt huruvida hotell och andra inkvarteringsmöjligheter nära skyddade parkeringsplatser skulle kunna råda bot på denna brist på platser. Dessutom visade kommissionen i nämnda studie att det behövdes flera år av förberedelser för att genomföra de nya skyldigheterna och att det krävdes en vidsträckt strategisk syn på utvecklingen av unionens infrastruktur.

646 För det tredje bortsåg unionslagstiftaren från de svårigheter att tillämpa förordning 2020/1054 som EESK och parlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor samt transport och turism hade informerat lagstiftaren om.

647 För det fjärde ger förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten även upphov till andra viktiga rättsfrågor, till exempel frågor om försiktighetsåtgärder och försäkringsskydd, eftersom föraren i de flesta fall måste lämna lasten utan övervakning på en oskyddad parkeringsplats. Enligt de litauiska domstolarnas praxis utgör den omständigheten att gods lämnas på en oskyddad parkeringsplats ett uppsåtligt fel från transportföretagets sida, vilket får till följd att försäkringsgivaren vägrar att täcka eventuell förlust av godset.

648 För det femte är artikel 3 i förordning 2020/1054 omotiverad på grund av att det saknas tolkningsdokument som transportföretagen kan stödja sig på för att organisera förarnas returresa till bostaden eller till företagets arbetsställe. Utan sådana dokument blir det svårt att fullgöra den i artikel 1.6 d i förordningen föreskrivna skyldigheten, vilket leder till att olika medlemsstater och olika transportföretag tillämpar olika praxis.

649 Vad därefter gäller motiveringsskyldigheten har Republiken Litauen gjort gällande att unionslagstiftaren, vid granskningen av förslaget till arbetstidsförordning, genom konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna och andra källor informerades om att förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten skulle ge upphov till praktiska problem vid genomförandet av detta förbud, och att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, för vars genomförande det inte finns några tydliga regler, utan motivering begränsar den fria rörligheten för arbetstagare.

650 I ett sådant sammanhang borde unionslagstiftaren ha anfört starka argument för att motivera avsaknaden av en övergångsperiod eller uppskjutandet av ikraftträdandet av den aktuella lagstiftningen. Även om de mål som anges i förslaget till arbetstidsförordning, nämligen att förbättra förarnas arbetsförhållanden och trafiksäkerheten och skapa lämpliga viloförhållanden, är viktiga, motiverar de inte på något sätt ett omedelbart ikraftträdande av denna lagstiftning. Dagen

för ikraftträdandet av en rättsakt, i vilken det fastställs vid vilken tidpunkt denna akt ska börja tillämpas och ge upphov till motsvarande skyldigheter för de berörda personerna, kan inte likställas med ett rent tekniskt val.

651 Vad sedan gäller principen om lojalt samarbete har Republiken Litauen för det första gjort gällande att unionslagstiftaren inte bara har underlåtit att motivera behovet av att utan någon övergångsperiod genomföra förbudet mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet samt skyldigheten i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, utan dessutom inte har undersökt på vilket sätt det genom att föreskriva en sådan övergångsperiod hade varit möjligt att skapa rimliga förutsättningar för att göra det möjligt för medlemsstaterna och transportföretagen att anpassa sig till dessa nya regler. Unionslagstiftaren har i synnerhet inte undersökt huruvida det var möjligt att anta åtgärder som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att gradvis anpassa sig till de nya reglerna och säkerställa att transportföretag inte åläggs sanktionsåtgärder på grund av att det råder brist på lämpliga inkvarteringsplatser.

652 För det andra har unionslagstiftaren inte tagit hänsyn till den omständigheten att det var oklart hur den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 skulle genomföras och att det därför var nödvändigt att vidta kompletterande åtgärder för att säkerställa ett enhetligt genomförande av denna skyldighet.

653 För det tredje har även skyldigheten till ömsesidigt bistånd åsidosatts, eftersom det är uppenbart att medlemsstaterna rent objektivt inte kan garantera en tillräcklig infrastruktur för inkvartering och parkering. Unionsinstitutionerna är emellertid i princip skyldiga att samverka med medlemsstaterna och motivera varför medlemsstaternas invändningar inte kan godtas.

654 Parlamentet och rådet anser att dessa grunder och argument är verkningslösa. Även om artikel 3 i förordning 2020/1054 ogiltigförklarades, skulle nämligen samma datum för ikraftträdande fortsätta att gälla enligt artikel 297.1 tredje stycket FEUF. Under alla omständigheter saknas det stöd för dessa grunder och argument.

b) Domstolens bedömning

655 Utan att det är nödvändigt att pröva om det finns stöd för parlamentets och rådets invändning att Republiken Litauens yrkande om ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054 är verkningslöst, av det skäl som angetts i föregående punkt, erinrar domstolen om att vad gäller ikraftträdandet av artikel 1.6 c i denna förordning har denna bestämmelse som, såsom påpekats i punkterna 481–494 i förevarande dom, innehåller ett förbud mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet, i motsats till vad Republiken Litauen har hävdat, kodifierat domstolens praxis i domen i målet Vaditrans avseende tolkningen av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006, i dess lydelse före ikraftträdandet av nämnda artikel 1.6 c.

656 Mot denna bakgrund, och med tanke på att Republiken Litauen i övrigt inte har bestritt giltigheten av den sistnämnda bestämmelsen, konstaterar domstolen att de grunder och argument genom vilka denna medlemsstat har kritiserat unionslagstiftaren för att inte ha skjutit upp ikraftträdandet av denna bestämmelse med nödvändighet saknar verkan eftersom det förbud mot normal veckovila eller kompensationsvila i fordonet som föreskrivs i den bestämmelsen gällde redan innan bestämmelsen trädde i kraft.

657 Samtliga grunder och argument som Republiken Litauen har anfört till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054, i den del det i första stycket i denna artikel fastställs vilken dag artikel 1.6 c i förordningen ska träda i kraft, är följaktligen verkningslösa.

658 Dessa grunder och argument ska således endast prövas i den mån de har anförts till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054, vad gäller ikraftträdandet av artikel 1.6 d i den förordningen.

659 Vad för det första gäller den grund som har anförts avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen har Republiken Litauen endast gjort gällande att artikel 3 i förordning 2020/1054 är omotiverad på grund av att det saknas ett tolkningsdokument som gör det möjligt för transportföretag att fullgöra sin skyldighet att organisera förarnas återvändande till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad. Det räcker emellertid att erinra om att det av punkterna 168–199 och 269–274 i förevarande dom framgår att artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 uppfyller de krav på klarhet och precision som följer av rättssäkerhetsprincipen, samtidigt som transportföretagen ges en viss flexibilitet vid genomförandet som kan mildra de negativa konsekvenserna av denna bestämmelse för dessa företag.

660 Mot denna bakgrund är avsaknaden av ett sådant tolkningsdokument inte i sig ett bevis på att unionslagstiftaren har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att i enlighet med artikel 297.1 tredje stycket FEUF fastställa att denna skyldighet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att förordningen offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

661 Vad för det andra gäller grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, erinrar domstolen om att det i artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivs att unionsinstitutionernas rättsakter ska motiveras. Av domstolens fasta praxis framgår emellertid att en sådan motivering ska vara anpassad till den aktuella rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket rättsakten antagits (dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Landesbank Baden-Württemberg och SRB, C-584/20 P och C-621/20 P, EU:C:2021:601, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

662 I förevarande fall föreskrev unionslagstiftaren i artikel 3 första stycket i förordning 2020/1054 att artikel 1.6 d i denna förordning skulle träda i kraft den tjugonde dagen efter det att förordningen offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Unionslagstiftaren var därför inte skyldig att motivera valet av denna dag för ikraftträdande, eftersom den motsvarar den dag för ikraftträdande av lagstiftningsakter som föreskrivs i primärrätten, i artikel 297.1 tredje stycket FEUF.

663 Vad för det tredje gäller åsidosättandet av skyldigheten till lojalt samarbete, är det riktigt att unionen och medlemsstaterna enligt artikel 4.3 första stycket FEU ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

664 På de områden där unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning ska domstolen emellertid, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 218 och 244 i förevarande dom, endast pröva huruvida unionslagstiftaren kan visa att den har antagit den aktuella rättsakten genom att på ett effektivt sätt utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning och i detta syfte på ett klart och otvetydigt sätt redogöra för de grundläggande omständigheter på grundval av vilka rättsakten antogs och av vilka utövandet av dess utrymme för skönsmässig bedömning är beroende.

665 Skyldigheten till lojalt samarbete kan inte anses ha en vidare omfattning, på så sätt att den skulle innebära att unionslagstiftaren, under alla omständigheter, är skyldig att på begäran av en medlemsstat lägga fram handlingar och information som påstås saknas eller att korrigera information som lagstiftaren har tillgång till innan denne kan anta en rättsakt. En sådan tolkning skulle nämligen medföra en risk för att institutionerna hindras att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning och för att lagstiftningsprocessen blockeras. Det är visserligen riktigt att skyldigheten till lojalt samarbete medför en skyldighet till ömsesidigt bistånd, som bland annat innefattar utbyte av relevant information mellan institutionerna och medlemsstaterna inom ramen för lagstiftningsprocessen. Den skyldigheten innebär emellertid inte att en medlemsstat som är oense med lagstiftaren om huruvida de tillgängliga uppgifterna är tillräckliga, relevanta eller korrekta kan bestrida beslutsprocessens lagenlighet enbart av detta skäl (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, punkterna 74 och 75).

666 Mot denna bakgrund kan det förhållandet att en lagstiftningsakt har antagits i enlighet med relevanta bestämmelser i EUF-fördraget, trots att flera medlemsstater motsatt sig detta, inte anses utgöra ett åsidosättande av den skyldighet till lojalt samarbete som åligger parlamentet och rådet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

667 I förevarande fall har det, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 523 i sitt förslag till avgörande, emellertid inte bestritts att Republiken Litauen, i enlighet med den skyldighet till ömsesidigt bistånd som följer av artikel 4.3 FEU, under lagstiftningsförfarandet hade tillgång till samtliga handlingar som unionslagstiftaren grundade sig på vid antagandet av förordning 2020/1054 och att Republiken Litauen hade möjlighet att yttra sig över uppgifterna i dessa handlingar och de antaganden som gjorts.

668 Detta konstaterande påverkas inte av Republiken Litauens argument, vilka nämns i punkterna 651–653 i förevarande dom. Utöver den omständigheten att dessa argument i huvudsak överlappar med de argument som underkändes i punkterna 659–662 i förevarande dom, och enligt vilka det var nödvändigt att införa en övergångsperiod och att anta ett tolkningsdokument, innebär nämligen iakttagandet av skyldigheten till ömsesidigt bistånd inte på något sätt att unionslagstiftaren är skyldig att vara överens med denna medlemsstat i dessa två frågor.

669 De tre grunder som Republiken Litauen har åberopat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054, i den del det i första stycket i denna artikel fastställs vilken dag artikel 1.6 d i förordningen ska träda i kraft, kan därför inte godtas.

670 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Litauens talan (mål C-541/20) ogillas i den del den avser ogiltigförklaring av artikel 3 i förordning 2020/1054, eftersom den delvis är verkningslös och i övrigt är ogrundad.

6. Slutsats om förordning 2020/1054

671 Av det ovan anförda följer att Republiken Litauens talan (mål C-541/20) och Ungerns talan (mål C-551/20) ska ogillas i deras helhet i den del de avser förordning 2020/1054. Utöver detta ska Republiken Bulgariens talan (mål C-543/20), Rumäniens talan (mål C-546/20) och Republiken Polens talan (mål C-553/20) ogillas.

B. Förordning 2020/1055

672 Republiken Litauen (mål C-542/20), Republiken Bulgarien (mål C-545/20), Rumänien (mål C-547/20), Republiken Cypern (mål C-549/20), Ungern (mål C-551/20), Republiken Malta (mål C-552/20) och Republiken Polen (mål C-554/20) har i första hand yrkat att flera bestämmelser i förordning 2020/1055 ska ogiltigförklaras, och i andra hand att förordningen ska ogiltigförklaras i sin helhet.

673 För det första har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen yrkat ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, vari det föreskrivs en skyldighet för fordon som används för internationella transporter att var åttonde vecka återvända till ett driftscentrum beläget i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat (nedan kallad skyldigheten för fordonen att återvända).

674 För det andra har Republiken Polen yrkat ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, i vilken det föreskrivs en skyldighet för transportföretag att regelbundet förfoga över ett antal fordon och förare som normalt är stationerade vid ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten, i båda fallen i förhållande till det antal transporter som transportföretagen utför.

675 För det tredje har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Malta och Republiken Polen yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, som införde en punkt 2a i artikel 8 i förordning nr 1072/2009, i vilken det föreskrivs att transportföretag inte får utföra cabotagetransporter med samma fordon eller, om det är fråga om fordonståg, med dess motorfordon, i samma värdmedlemsstat inom fyra dagar från det att den sista cabotagetransporten i den medlemsstaten har utförts (nedan kallad karensperioden).

676 För det fjärde har Rumänien yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.4 b i förordning 2020/1055, som ersatte första stycket i artikel 8.3 i förordning nr 1072/2009 med ett nytt stycke, enligt vilket företag som önskar utföra cabotagetransporter är skyldiga att lägga fram bevis för föregående transporter och för varje därpå följande cabotagetransport som utförts.

677 För det femte har Rumänien yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.4 c i förordning 2020/1055, som införde en punkt 4a i artikel 8 i förordning nr 1072/2009, i vilken det föreskrivs hur denna bevisning ska läggas fram.

678 För det sjätte har Republiken Polen slutligen yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055, som lade till en punkt 7 i artikel 10 i förordning nr 1072/2009, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva att artikel 8 i förordning nr 1072/2009 ska tillämpas på transportföretag i värdmedlemsstaten som utför inledande eller avslutande vägtransportsträckor utförda inom denna värdmedlemsstat inom ramen för en del av en kombinerad transport mellan medlemsstater.

1. Översikt över grunderna

679 Republiken Litauen har till stöd för sina yrkanden (mål C-542/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, åberopat samma fem grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 3.3 FEU, artiklarna 11 och 191 FEUF och unionens

politik på miljöområdet och kampen mot klimatförändringar. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 26 FEUF (den första delgrunden) och den allmänna icke-diskrimineringsprincipen (den andra delgrunden). Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 91.2 och artikel 94 FEUF. Den fjärde grunden avser åsidosättande av principen om ”god lagstiftning”. Den femte grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

680 Republiken Bulgarien har åberopat sju grunder till stöd för sitt yrkande (mål C-545/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, varvid fem av dessa sju grunder är gemensamma för de båda angripna bestämmelserna. Den tredje och den sjätte grunden har endast åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av den första av dessa bestämmelser. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU och artikel 11 FEUF, och av artikel 37 i stadgan (den första delgrunden), samt av artikel 3.5 FEU, artiklarna 208.2 och 216.2 FEUF och Parisavtalet (den andra delgrunden). Den andra grunden, som även den består av två delar, avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och av artikel 1 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den tredje grunden avser åsidosättande av likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering i artikel 18 FEUF och i artiklarna 20 och 21 i stadgan, av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU och – ”i den mån domstolen anser det nödvändigt” – av artikel 95.1 FEUF. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 91.1 FEUF. Den femte grunden avser åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och artikel 94 FEUF. Den sjätte grunden avser åsidosättande av yrkes- och etableringsfriheten i artikel 49 FEUF och av artiklarna 15 och 16 i stadgan. Den sjunde grunden avser i första hand åsidosättande av artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, och i andra hand av artikel 56 FEUF (den första delgrunden) och av artiklarna 34 och 35 FEUF (den andra delgrunden).

681 Till stöd för sina yrkanden (mål C-547/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och av artikel 2.4 a–c i förordning 2020/1055, har Rumänien åberopat tre grunder, varav två är gemensamma för de angripna bestämmelserna. Den andra grunden har endast åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av den första av dessa bestämmelser. Den första grunden, som består av två delar, avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. Den andra grunden avser åsidosättande av etableringsfriheten i artikel 49 FEUF. Den tredje grunden avser åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF.

682 Republiken Cypern har åberopat sju grunder till stöd för sitt yrkande (mål C-549/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU och artikel 11 FEUF, samt av artikel 37 i stadgan (den första delgrunden) och av artikel 3.5 FEU, artiklarna 208.2 och 216.2 FEUF och av Parisavtalet (den andra delgrunden). Den andra grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och i artikel 1 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den tredje grunden avser åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering i artikel 18 FEUF och i artiklarna 20 och 21 i stadgan, av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen i artikel 4.2 FEU och, ”i den mån som domstolen anser det nödvändigt”, av artikel 95.1 FEUF. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 91.1 FEUF. Den femte grunden avser åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF. Den sjätte grunden avser åsidosättande av yrkes- och

etableringsfriheten i artikel 49 FEUF samt av artiklarna 15 och 16 i stadgan. Den sjunde grunden avser i första hand åsidosättande av artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, och i andra hand av artikel 56 FEUF (den första delgrunden) samt av artiklarna 34 och 35 FEUF (den andra delgrunden).

683 Ungern har till stöd för sitt yrkande (mål C-551/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, åberopat två grunder. Den första grunden avser en uppenbart oriktig bedömning och ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen (den första delgrunden) samt åsidosättande av försiktighetsprincipen (den andra delgrunden). Den andra grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen.

684 Republiken Malta har till stöd för sitt yrkande (mål C-552/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och av artikel 91.2 FEUF, jämförd med artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan, och den andra grunden avser åsidosättande av artikel 5.4 FEU och av proportionalitetsprincipen. Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 har denna medlemsstat åberopat tre grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, den andra grunden avser åsidosättande av artikel 5.4 FEU och proportionalitetsprincipen och den tredje grunden avser åsidosättande av artiklarna 20 och 21 i stadgan och av icke-diskrimineringsprincipen.

685 Republiken Polen har åberopat tre grunder till stöd för sina yrkanden (mål C-554/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 och av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055. Republiken Polen har åberopat samma grunder för var och en av de angripna bestämmelserna och en grund som är gemensam för samtliga bestämmelser. Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 91.2 FEUF. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 94 FEUF. Den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055 avser åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan. Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, har denna medlemsstat åberopat två grunder, vilka avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU, respektive åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, samt den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055.

686 Det är nödvändigt att i tur och ordning pröva yrkandena om ogiltigförklaring av för det första artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna innebär att en punkt 1 b införs i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, för det andra av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, för det tredje av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och för det fjärde av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055.

2. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009

687 Republiken Litauen (mål C-542/20), Republiken Bulgarien (mål C-545/20, Rumänien (mål C-547/20), Republiken Cypern (mål C-550/20), Ungern (mål C-551/20), Republiken Malta (mål C-552/20) och Republiken Polen (mål C-554/20) har till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, i förekommande fall åberopat åsidosättande av

– proportionalitetsprincipen (Republiken Litauens fjärde och femte grund, Republiken Bulgariens andra grunds första del, Rumäniens första grunds första del, Republiken Cyperns andra grund, Ungerns första grunds första del, Republiken Maltas andra grund och Republiken Polens första grund),

– försiktighetsprincipen (Ungerns första grunds andra del),

– principerna om likabehandling och icke-diskriminering (Republiken Litauens andra grunds andra del, Republiken Bulgariens tredje grund, Rumäniens tredje grund, i den del denna avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, Republiken Cyperns tredje grund och Ungerns andra grund),

– de unionsrättsliga bestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken, dels i artikel 91.1 FEUF (Republiken Bulgariens fjärde grund, i den del denna avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och Republiken Cyperns fjärde grund), dels i artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, i artikel 91.2 FEUF och i artikel 94 FEUF (Republiken Litauens tredje grund avseende artiklarna 91.2 och 94 FEUF, Republiken Bulgariens femte grund, i den del denna avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, Republiken Cyperns femte grund, Republiken Maltas första grund avseende artikel 91.2 FEUF, jämförd med artikel 11 FEUF och med artikel 37 i stadgan, samt Republiken Polens andra och tredje grund avseende artiklarna 91.2 och 94 FEUF),

– den inre marknadens funktion, som anges i artikel 26 FEUF (Republiken Litauens andra grunds första del),

– etableringsfriheten, som föreskrivs i artikel 49 FEUF (Republiken Bulgariens sjätte grund, i den del den avser denna bestämmelse, Rumäniens andra grund och Republiken Cyperns sjätte grund, i den del den avser denna bestämmelse),

– rätten att fritt utöva yrkesverksamhet samt artiklarna 15 och 16 i stadgan (Republiken Bulgariens sjätte grund och Republiken Cyperns sjätte grund, i den del de avser dessa bestämmelser),

– friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, och alternativt artikel 56 FEUF [Republiken Bulgariens sjunde grunds första del, i den del denna avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och Republiken Cyperns sjunde grunds första del),

– den i artiklarna 34 och 35 FEUF föreskrivna fria rörligheten för varor [Republiken Bulgariens sjunde grunds andra del, i den del denna grund avser artikel 1 led 3 i förordning 2020/1055,

såvitt det därigenom förs in en punkt 1 b) i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 jämte Republiken Cyperns sjunde grunds andra del], samt

– unionsrättsliga bestämmelser och unionens åtaganden på miljöskyddsområdet (Republiken Litauens första grund, Republiken Bulgariens första grunds två delar, i den del denna grund avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, Republiken Cyperns första grunds två delar, Republiken Maltas första grund, i den del den avser dessa regler, och Republiken Polens gemensamma grund avseende de angripna bestämmelserna i förordning 2020/1055, i den del denna avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 1 b infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009).

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

688 Republiken Litauen, genom sin fjärde och femte grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grunds första del, Rumänien, genom sin första grunds första del, Republiken Cypern, genom sin andra grund, Ungern, genom sin första grunds första del, Republiken Malta, genom sin andra grund och Republiken Polen, genom sin första grund, har gjort gällande att artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

689 Dessa medlemsstater har bestritt att unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av denna bestämmelse, bland annat på grund av att det inte har gjorts någon konsekvensbedömning av den skyldighet att återvända som föreskrivs i nämnda bestämmelse. Även om Republiken Litauens fjärde grund formellt avser åsidosättande av principen om ”god lagstiftning” och ”väsentliga formföreskrifter”, framgår det av de argument som anförts till stöd för denna grund att denna medlemsstat i själva verket avser att visa att proportionalitetsprincipen har åsidosatts på grund av att denna skyldighets verkningar inte utvärderades på ett korrekt sätt. Även om Ungern genom sin första grunds första del formellt har gjort gällande en uppenbart oriktig bedömning och ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, syftar Ungerns argumentation i detta sammanhang på samma sätt endast till att visa att sistnämnda princip har åsidosatts.

690 Medlemsstaterna har vidare bestritt att nämnda skyldighet som sådan är proportionerlig.

1) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009

i) Parternas argument

691 Republiken Litauen, genom sin fjärde grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grunds första del, Rumänien, genom sin första grunds första del, Republiken Cypern, genom sin andra grund, Ungern, genom sin första grunds första del, Republiken Malta, genom sin andra grund, och Republiken Polen, genom sin första grund, har gjort gällande att unionslagstiftaren inte har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.

692 Dessa medlemsstater har för det första gjort gällande att det saknas en konsekvensbedömning av den skyldighet för fordonen att återvända som föreskrivs i denna bestämmelse.

693 Republiken Litauen har understrukit att kommissionen enligt artikel 11.3 FEU ska samråda med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

694 Denna medlemsstat samt Ungern och Republiken Malta har gjort gällande att kommissionen genom artikel 2 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna även åläggs en liknande skyldighet att genomföra omfattande samråd. Detsamma gäller artikel 5 i protokollet, i vilken det föreskrivs att utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla detaljerade uppgifter som gör det möjligt att bedöma om dessa principer har följts. Av detta följer att det i utkasten ska tas hänsyn till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås.

695 Republiken Litauen, Rumänien, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen har dessutom gjort gällande att det i det interinstitutionella avtalet, särskilt i punkterna 12–15, föreskrivs att kommissionen ska göra en konsekvensbedömning av de av sina lagstiftningsinitiativ som kan få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. En sådan konsekvensbedömning bör grundas på exakt, objektiv och fullständig information och vara proportionell till sin omfattning och inriktning.

696 Vid granskningen av kommissionens lagstiftningsförslag bör parlamentet och rådet således fullt ut beakta kommissionens konsekvensbedömningar, vilka utgör ett steg i lagstiftningsprocessen som i allmänhet ska genomföras när ett lagstiftningsinitiativ kan få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. Om betydande ändringar görs i kommissionens förslag under lagstiftningsförfarandet bör parlamentet och rådet genomföra konsekvensbedömningar av dessa ändringar när de anser att det är lämpligt och nödvändigt.

697 Republiken Litauen har preciserat att konsekvensbedömningarnas lämplighet och nödvändighet inte kan tolkas så, att de omfattas av en rent subjektiv bedömning, som uteslutande beror på unionslagstiftarens vilja. Tvärtom ska denna bedömning grundas på befintliga objektiva uppgifter, eftersom det är det enda sättet att säkerställa att lagstiftaren inte missbrukar sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

698 Samtliga sökandemedlemsstater har emellertid gjort gällande att skyldigheten för fordonen att återvända inte fanns med i förslaget till etableringsförordning och således inte var föremål för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna. Införandet av denna skyldighet utgör vidare en betydande ändring av det ursprungliga förslaget på grund av de betydande ekonomiska och miljömässiga konsekvenser som denna skyldighet ger upphov till. Berörda parter och vissa medlemsstater har informerat unionslagstiftaren om dessa konsekvenser och vid upprepade tillfällen begärt att lagstiftaren ska genomföra en konsekvensbedömning beträffande detta.

699 Såsom särskilt Republiken Bulgarien och Rumänien har understrukit är skyldigheten för fordonen att återvända inte av samma slag som de övriga villkor som kommissionen har angett för att försäkra sig om att det föreligger en faktisk och stabil företagsetablering. Dessa villkor omfattades av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, såsom kraven på att transportföretagen ska ha en betydande drift- eller transportverksamhet i etableringsmedlemsstaten eller åtminstone ha ingått ett affärsavtal i etableringsmedlemsstaten. Enligt dessa skyldigheter, som nämns i åtgärd 18 i denna konsekvensbedömning av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 30 och 31), var det inte nödvändigt för fordonen att återvända till det berörda transportföretagets arbetsställe. Resultatet av denna konsekvensbedömning är följaktligen inte relevant för bedömningen av effekterna av skyldigheten för fordonen att återvända.

700 För det andra har sökandemedlemsstaterna kritiserat unionslagstiftaren för att inte ha haft tillgång till tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida denna skyldighet var proportionerlig.

701 Dessa medlemsstater har medgett att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på transportområdet, vilket inte bara omfattar beskaffenheten och räckvidden av de bestämmelser som ska antas, utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena. Nämnda medlemsstater anser emellertid att unionslagstiftaren måste kunna visa att den vid antagandet av dessa bestämmelser på ett effektivt sätt utnyttjade sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att beakta alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som nämnda bestämmelser avser att reglera. Unionslagstiftaren ska således kunna lägga fram och på ett klart och otvetydigt sätt redogöra för de sakförhållanden som ligger till grund för antagandet av de omtvistade åtgärderna och som är avgörande för utövandet av lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning.

702 Rumänien har i detta avseende understrukit att de vetenskapliga data som ligger till grund för de åtgärder som unionslagstiftaren antar inte bara utgör grunden för dess utrymme för skönsmässig bedömning, utan även sätter gränserna för detta utrymme.

703 Parlamentet och rådet har emellertid inte visat att unionslagstiftaren förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma proportionaliteten av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.

704 Detta konstaterande bekräftas av kommissionens beslut att genomföra en konsekvensbedömning av skyldigheten för fordonen att återvända till följd av antagandet av förordning 2020/1055, vilken utmynnade i den studie med titeln ”Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) nº 1071/2009 and Regulation (EC) nº 1072/2009, Final report” (Konsekvensbedömning av en bestämmelse i samband med översynen av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009, slutrapport) som publicerades i februari 2021.

705 Republiken Polen har dessutom gjort gällande att i avsaknad av en konsekvensbedömning är de bedömningskriterier som unionslagstiftaren har använt för att fastställa hur ofta fordon återvänder till det driftscentrum som är beläget i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat godtyckliga. Det är följaktligen svårt att förstå varför ett återvändande var åttonde vecka gör det möjligt att anse att kravet på att ha en faktiskt och stabil etablering i denna medlemsstat har uppfyllts.

706 Republiken Polen har i detta avseende påpekat att enligt skäl 8 i förordning 2020/1055 stärker en synkronisering av skyldigheten för fordonen att återvända med den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 förarens rätt att återvända och minskar risken för att fordonet måste återvända enbart i syfte att uppfylla detta nya etableringskrav. Åtgärderna i förordning 2020/1055 måste emellertid motiveras av de mål som eftersträvas med den förordningen. Den omständigheten att skyldigheten för fordonen att återvända har synkroniserats med en annan skyldighet som föreskrivs i förordning 2020/1054 räcker således inte som motivering.

707 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

708 Dessa institutioner har gjort gällande att det av den omständigheten att det inte har genomförts någon konsekvensbedömning av en viss rättsakt, eller än mindre av en viss bestämmelse, inte går att dra slutsatsen att antagandet av rättsakten eller bestämmelsen strider mot proportionalitetsprincipen. Unionslagstiftaren har nämligen inte någon självständig processuell skyldighet att göra konsekvensbedömningar. Sådana bedömningar kan spela en viktig roll vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen, men de utgör inte den enda källan till de uppgifter som klargör lagstiftarens agerande. Lagstiftaren kan även ta hänsyn till alla andra informationskällor, inbegripet offentliga källor.

709 I händelse av ändringar i kommissionens förslag ankommer det således på unionslagstiftaren att avgöra om det är nödvändigt att utöver den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget genomföra en kompletterande konsekvensbedömning, om lagstiftaren anser att en sådan kompletterande bedömning är lämplig och nödvändig. I detta avseende omfattar lagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas, utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena, så länge det politiska valet grundar sig på objektiva kriterier och de mål som eftersträvas med den valda åtgärden kan motivera de negativa ekonomiska konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna. Det är således inte nödvändigt att lagstiftaren enbart grundar sig på sakförhållanden som specifikt avser antagna bestämmelser, eller att lagstiftaren drar samma slutsatser som författarna till de rapporter eller studier som denne har använt sig av.

710 Den omständigheten att ingen konsekvensbedömning genomförs kan inte anses utgöra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen om unionslagstiftaren befinner sig i en särskild situation som kräver återhållsamhet och förfogar över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida den antagna åtgärden är proportionerlig.

711 I förevarande fall förfogade unionslagstiftaren, enligt parlamentet och rådet, över tillräckliga uppgifter för att bedöma konsekvenserna av skyldigheten för fordonen att återvända.

712 I konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna gjordes för det första en uttömmande analys av den relevanta marknaden och svårigheterna på denna. Dessutom innehåller denna konsekvensbedömning, under åtgärd 18 (del 1/2, s. 30 och 31), en bedömning av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av olika premisser som är relevanta för bedömningen av den modell som unionslagstiftaren har valt, inbegripet deras inverkan på små och medelstora företag, nämligen att transportföretagen ”ska ha en betydande drift- eller transportverksamhet i etableringsmedlemsstaten” eller ”åtminstone ha ingått ett affärsavtal i etableringsmedlemsstaten”.

713 Kommissionen har således undersökt konsekvenserna av dessa två åtgärder som, även om de är formulerade på ett annat sätt än skyldigheten för fordonen att återvända, eftersträvar samma mål som sistnämnda skyldighet. Unionslagstiftaren kunde således med fog anta att den antagna åtgärden hade liknande konsekvenser som de åtgärder som kommissionen har undersökt.

714 Dessutom kunde unionslagstiftaren även med fog grunda sig på kommissionens konsekvensbedömningar avseende andra aspekter av mobilitetspaket nr 1, vilket ledde till att lagstiftaren valde att synkronisera skyldigheten för fordonen att återvända med den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 för att begränsa den första av dessa skyldigheters konsekvenser för transportföretagen och för miljön.

715 För det andra har unionslagstiftaren under förhandlingarna haft tillgång till andra studier och uppskattningar, även offentliga sådana, såsom studien från TRT Trasporti e Territorio, 2017, som utarbetats för utskottet för transport och turism (TRAN) (”Les transporteurs routiers de marchandises dans l’UE: conditions sociales et de travail” (Vägtransportföretagen i Europa: sociala villkor och arbetsvillkor) (uppdatering av 2013 års studie), Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel) eller dokument beträffande två offentliga utfrågningar som anordnades av utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) tillsammans med TRAN-utskottet den 16 oktober 2017, och av TRAN-utskottet den 22 november 2017, för att behandla frågor rörande vägtransportmarknaden och de sociala aspekterna av mobilitetspaketet.

716 Unionslagstiftaren har även beaktat IRU:s uppskattningar av konsekvenserna av en skyldighet för fordonen att återvända var tredje eller fyra veckor, såsom denna framgår av en öppen skrivelse av den 26 oktober 2018, den studie som utförts för Transport i Logistyka Polska (Transport och logistik Polen, med titeln ”*Mobility package I – Impact on the European road transport system*” (Mobilitetspaket I: Effekter för det europeiska vägtransportsystemet), som var mycket kritisk mot ett ändringsförslag som förkastats under lagstiftningsprocessen i vilket det föreslogs att fordonen skulle återvända var fjärde vecka, eller ett meddelande från Europeiska transportarbetarfederationen, som undersökte konsekvenserna av en åtgärd som förslogs i ett betänkande från parlamentet och som bestod i en skyldighet för alla fordon att åtminstone en gång var tredje vecka lasta och lossa gods i etableringsmedlemsstaten.

717 Sökandemedlemsstaterna har dessutom medgett att de under lagstiftningsförfarandet själva har försett unionslagstiftaren med uppgifter beträffande skyldigheten för fordonen att återvända, vilka skulle ha gjort det möjligt för lagstiftaren att bedöma konsekvenserna av denna skyldighet. I målen C-542/20, C-545/20, C-549/20 och C-554/20 har parlamentet och rådet särskilt hänvisat till vissa av de studier som sökandemedlemsstaterna har lagt fram till stöd för respektive talan.

ii) Domstolens bedömning

718 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen har gjort gällande att artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, åsidosätter proportionalitetsprincipen, med motiveringen att unionslagstiftaren varken hade tillgång till en konsekvensbedömning avseende denna bestämmelse eller tillräckliga uppgifter för att bedöma dess proportionalitet.

719 Det är utrett att nämnda bestämmelse, i vilken det föreskrivs att fordon som används för internationella transporter var åttonde vecka ska återvända till ett driftscentrum i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat, inte var föremål för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna.

720 Domstolen understryker emellertid, såsom det har erinrats om i punkterna 218–226 i förevarande dom, att unionslagstiftaren inte är skyldig att under alla omständigheter ha tillgång till en konsekvensbedömning, och att unionslagstiftaren dessutom inte är bunden av en sådan konsekvensbedömning. Lagstiftaren är således fri att anta andra åtgärder än dem som är föremål för konsekvensbedömningen.

721 Såsom angetts i punkt 243 i förevarande dom är unionslagstiftaren emellertid skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna – till och med betydande sådana – för vissa aktörer är motiverade.

722 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 218 och 244 i förevarande dom ankommer det således på unionslagstiftaren att, när en talan har väckts mot den aktuella rättsakten, vid domstolen visa att den, när den antog rättsakten utövade sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett effektivt sätt och beaktade alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avsåg att reglera. Härav följer att lagstiftaren åtminstone ska kunna lägga fram och på ett klart och otvetydigt sätt redogöra för de grundläggande sakförhållanden som borde ha beaktats som grund för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som utövandet av dess utrymme för skönsmässig bedömning grundades på.

723 Det ska följaktligen prövas huruvida de uppgifter som parlamentet och rådet har hänvisat till visar att unionslagstiftaren förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma proportionaliteten i den skyldighet för fordonen att återvända som föreskrivs i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, per den dag nämnda bestämmelse antogs.

724 Det ska i detta avseende för det första prövas huruvida det kan fastställas att unionslagstiftaren på ett effektivt sätt har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att, såsom parlamentet och rådet har gjort gällande, använda sig av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna eller konsekvensbedömningar av andra aspekter av mobilitetspaketet.

725 I motsats till vad dessa institutioner har hävdat, kan det inte fastställas att så var fallet på grund av att konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna innehåller en beskrivning av den relevanta marknaden och svårigheterna på denna marknad. Att fastställa den marknadens särdrag och svårigheter är nämligen inte detsamma som att bedöma konsekvenserna av de planerade medlen för att avhjälpa dessa svårigheter. Unionslagstiftaren har således visserligen kunnat grunda sig på denna analys för att bedöma situationen på nämnda marknad. Åberopandet av de uppgifter i konsekvensbedömningen som rör marknadens särdrag och svårigheter innebär emellertid inte att det klart och otvetydigt fastställs vilka basuppgifter som ligger till grund för antagandet av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och som lagstiftarens faktiska utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning grundas på.

726 Detsamma gäller bedömningen i samma konsekvensbedömning av konsekvenserna av andra skyldigheter än skyldigheten för fordonen att återvända.

727 Domstolen påpekar att skyldigheten för fordonen att återvända visserligen har samma syfte som åtgärd 18 i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2 s. 30 och 31), nämligen – för att säkerställa att transportföretagen är faktiskt och stabilt etablerade – att transportföretagen ska ha en betydande drift- eller transportverksamhet i etableringsmedlemsstaten eller åtminstone ha ingått ett affärsavtal i etableringsmedlemsstaten. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 646 i sitt förslag till avgörande utgör dessa två åtgärder emellertid medel för att uppnå detta syfte som inte är jämförbara med skyldigheten för fordonen att återvända, eftersom det inte fanns något krav på att fordonen skulle återvända till det berörda transportföretagets driftscentrum. Det kan följaktligen inte antas att konsekvenserna av dessa åtgärder är likartade

och att bedömningen av konsekvenserna av de åtgärder som var föremål för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna kan överföras på skyldigheten för fordonen att återvända, som inte var föremål för denna bedömning.

728 Vidare kan parlamentet och rådet inte heller med framgång åberopa konsekvensbedömningarna avseende andra aspekter av det första mobilitetspaketet, särskilt den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, för att visa att unionslagstiftaren faktiskt har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Såsom påpekats i punkterna 220, 233 och 295 i förevarande dom avser den skyldighet som åligger transportföretagen enligt denna bestämmelse inte de praktiska formerna för förarnas eventuella återvändande, bland annat när det gäller vilket transportmedel som de kan använda sig av för att återvända. Denna skyldighet innebär framför allt inte att de förare som vill återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad nödvändigtvis gör detta med hjälp av det fordon som används i transportverksamheten. Härav följer att bedömningen av nämnda skyldighet i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, beträffande de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av denna skyldighet, inte var relevant för bedömningen av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av skyldigheten för fordonen att återvända.

729 För det andra ska det, mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 722 i förevarande dom, prövas huruvida unionslagstiftaren har visat att denne i förevarande fall på ett effektivt sätt har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning grundat på de övriga basuppgifter som parlamentet och rådet har åberopat vid domstolen.

730 Av liknande skäl som de skäl som angetts i punkterna 724–727 i förevarande dom ska den studie från TRT Trasporti e Territorio från 2017, som det hänvisats till i punkt 715 i förevarande dom, och dokumenten beträffande de två offentliga utfrågningar som under oktober och november 2017 anordnades av EMPL-utskottet och TRAN-utskottet tillsammans respektive av TRAN-utskottet, lämnas utan avseende. De uppgifter som anges i dessa dokument avser nämligen inte skyldigheten för fordonen att återvända.

731 Vidare ska IRU:s uppskattningar – såsom dessa framgår av den öppna skrivelse av den 26 oktober 2018 som parlamentet och rådet har åberopat och enligt vilka en skyldighet för fordonen att återvända till etableringsmedlemsstaten var tredje eller fyra vecka skulle kunna leda till en ökning av antalet körda fordonskilometer från 80 – 135 miljoner kilometer varje år, lämnas utan avseende.

732 Som generaladvokaten konstaterade i punkt 652 i sitt förslag till avgörande presenteras dessa uppskattningar nämligen kortfattat i en skrivelse utan att det anges vilken beräkningsmetod som använts. Uppgifterna kan därför inte användas för att styrka att de basuppgifter som unionslagstiftaren var tvungen att beakta som grund för artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och som lagstiftaren grundade det faktiska utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på, har framställts och angetts på ett klart och otvetydigt sätt.

733 Detsamma gäller även det meddelande från Europeiska transportarbetarfederationen som rådet hänvisat till.

734 Detsamma gäller även den undersökning som utförts för Transport i Logistyka Polska (Transport och logistik i Polen) (”Mobilitetspaket I: Effekter för det europeiska vägtransportsystemet”) som det hänvisades till i punkt 716 i förevarande dom. Domstolen konstaterar nämligen att förutom

den kortfattade utvecklingen av en skyldighet att var fjärde vecka återvända till den medlemsstat där fordonen är etablerade, anges det på sidorna 31 och 34 i sistnämnda studie att ingen av deltagarna exakt kunde kvantifiera effekterna av en sådan skyldighet och att studien endast tillhandahåller en preliminär och kortfattad uppskattning av sådana effekter. I samma studie framhölls vidare att många frågor fortfarande är obesvarade och att ytterligare forskning behövs för att fullt ut förstå de sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av mobilitetspaket 1.

735 Vad sedan gäller de uppgifter som påstås ha lämnats av sökandemedlemsstaterna, och som unionslagstiftaren förfogade över under lagstiftningsförfarandet, påpekar domstolen att det inte räcker att åberopa studier och handlingar som lagstiftaren kunde få tillgång till för att anse att de basuppgifter som ligger till grund för skyldigheten för fordonen att återvända, och som är avgörande för utövandet av lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning, har lagts fram och angetts på ett klart och otvetydigt sätt.

736 Ett sådant krav kan inte heller anses uppfyllt genom att, i likhet med parlamentet och rådet i målen C-542/20, C-545/20, C-549/20 och C-554/20, hänvisa till de studier som sökandemedlemsstaterna har presenterat vid domstolen. Genom att hänvisa till dessa studier har parlamentet och rådet nämligen under alla omständigheter inte påstått att det var på grundval av dessa studier som skyldigheten för fordonen att återvända antogs, eller preciserat på vilket sätt basuppgifterna i dessa gjorde det möjligt för dem att bedöma huruvida denna skyldighet var proportionerlig, bland annat med hänsyn till dess sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser.

737 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att parlamentet och rådet, i motsats till vad dessa institutioner har gjort gällande med stöd av de handlingar som de har åberopat vid domstolen, inte på ett klart och otvetydigt sätt har lagt fram och redogjort för de basuppgifter på grundval av vilka nämnda skyldighet antogs och som utövandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning grundades på. De har således inte visat att de vid antagandet av förordning 2020/1055 förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida skyldigheten för fordonen att återvända var proportionerlig.

738 Republiken Litauens fjärde grund, samt Republiken Bulgarien andra grunds första del, Rumäniens första grunds första del, Republiken Cyperns andra grund, Ungerns första grunds första del, Republiken Maltas andra grund och Republiken Polens första grund, i den mån dessa avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, på grund av att unionslagstiftaren inte har prövat huruvida skyldigheten för fordonen att återvända är proportionerlig, ska därför godtas. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ska följaktligen ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.

2) Huruvida artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, är proportionerlig

739 Såsom framgår av punkterna 718–738 i förevarande dom ska artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen, med motiveringen att unionslagstiftaren inte har prövat huruvida denna bestämmelse är proportionerlig. Det saknas därför anledning att pröva de argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen har framfört för att bestrida denna bestämmelses proportionalitet som sådan.

b) Övriga grunder som avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009

740 Av samma skäl som angetts i föregående punkt saknas det anledning att pröva de övriga grunder som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen har åberopat till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av denna bestämmelse.

3. Artikel 2.4 a i förordning 2020/1055

741 Republiken Litauen (mål C-542/20), Republiken Bulgarien (mål C-545/20), Republiken Malta (mål C-552/20) och Republiken Polen (mål C-554/20) har väckt var sin talan om ogiltigförklaring av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

742 Rumänien (mål C-547/20) har yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.4 a–c i denna förordning, dock utan att anföra några argument som specifikt avser artikel 2.4 b och c, vilket innebär att Rumänien genom sina argument i praktiken vill att alla dessa bestämmelser ska ogiltigförklaras.

743 Till stöd för sina yrkanden har dessa medlemsstater i förekommande fall åberopat åsidosättande av i huvudsak

– proportionalitetsprincipen (Republiken Litauens fjärde och femte grund, Republiken Bulgariens andra grunds andra del, Rumäniens första grunds andra del, Republiken Maltas andra grund och Republiken Polens första grund),

– principerna om likabehandling och icke-diskriminering (Republiken Litauens andra grunds andra del, Rumäniens tredje grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Maltas tredje grund),

– unionsrättsliga bestämmelser på den gemensamma transportpolitikens område, vilka anges dels i artikel 91.1 FEUF (Republiken Bulgariens fjärde grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055), dels i artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, artikel 91.2 och artikel 94 FEUF (Republiken Litauens tredje grund, avseende artiklarna 91.2 och 94 FEUF, Republiken Bulgariens femte grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, Republiken Maltas första grund, avseende artikel 91.2 FEUF, och Republiken Polens andra och tredje grund, avseende artiklarna 91.2 och 94 FEUF),

– den inre marknadens funktion i artikel 26 FEUF (Republiken Litauens andra grunds första del),

– friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, eller alternativt i artikel 56 FEUF (Republiken Bulgariens sjunde grunds första del, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055),

– den fria rörligheten för varor, som anges i artiklarna 34 och 35 FEUF (Republiken Bulgariens sjunde grunds andra del, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055), och

– unionsrättsliga bestämmelser och unionens åtaganden på miljöskyddsområdet (Republiken Litauens första grund, Republiken Bulgariens första grunds båda delgrunder, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Polens gemensamma grund

avseende samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i nämnda förordning).

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

744 Republiken Litauen, genom sin fjärde och femte grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grunds andra del, Rumänien, genom sin första grunds andra del, Republiken Malta, genom sin andra grund, och Republiken Polen, genom sin första grund, har gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

745 För det första har dessa medlemsstater bestritt att unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av denna bestämmelse, bland annat på grund av att det inte gjorts någon konsekvensbedömning av karensperioden. Även om Republiken Litauens fjärde grund formellt avser åsidosättande av principen om ”god lagstiftning” och ”väsentliga formföreskrifter”, framgår det av de argument som anförts till stöd för denna grund att denna medlemsstat i själva verket vill visa att proportionalitetsprincipen har åsidosatts på grund av att karensperioden inte har utvärderats i vederbörlig ordning.

746 Nämnda medlemsstater har för det andra bestritt proportionaliteten i sig av karensperioden.

1) Huruvida unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055

i) Parternas argument

747 Republiken Litauen, genom sin fjärde grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grunds andra del, Rumänien, genom sin första grunds andra del, Republiken Malta, genom sin andra grund, och Republiken Polen, genom sin första grund, har bestritt att unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, bland annat på grund av avsaknaden av en konsekvensbedömning av den i denna bestämmelse föreskrivna karensperioden.

748 Dessa medlemsstater har i huvudsak anfört samma argument som de argument som angavs i punkterna 691–703 i förevarande dom.

749 De har således gjort gällande att den karensperiod på fyra dagar som infördes genom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte fanns med i förslaget till etableringsförordning. De har anfört att denna åtgärd lades till först under lagstiftningsförfarandet, efter det att parlamentet och rådet hade förkastat den ändring av artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 som planerades i förslaget till förordning, vilken bestod i att stryka hänvisningen till det högsta antal cabotagetransporter som får utföras i en värdmedlemsstat under en och samma cabotagecykel och att minska den period under vilken dessa cabotagetransporter får utföras i denna medlemsstat från sju till fem dagar.

750 Införandet av karensperioden utgör emellertid en betydande ändring av förslaget till etableringsförordning, som borde ha varit föremål för en kompletterande konsekvensbedömning. Eftersom unionslagstiftaren inte genomförde en sådan bedömning förfogade den inte över tillräckliga uppgifter för att på ett effektivt sätt kunna utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

751 Unionslagstiftaren har inte heller angett några objektiva skäl som motivering till att det inte behövdes någon kompletterande konsekvensbedömning.

752 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

ii) Domstolens bedömning

753 Såsom Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Malta och Republiken Polen har gjort gällande avsåg kommissionen i förslaget till etableringsförordning att ändra artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 genom att stryka hänvisningen till det högsta antal cabotagetransporter som får utföras i en värdmedlemsstat under en och samma cabotagecykel och genom att minska den period under vilken dessa cabotagetransporter får utföras i denna medlemsstat från sju till fem dagar.

754 Unionslagstiftaren har emellertid antagit en annan åtgärd än den som kommissionen föreslog. Samtidigt som rätten att utföra högst tre cabotagetransporter i anslutning till en internationell transport från en annan medlemsstat eller ett tredjeland till värdmedlemsstaten under en sjudagarsperiod bibehölls, och artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 således inte ändrades, införde unionslagstiftaren genom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 2a infördes i artikel 8, nämligen ytterligare en åtgärd i form av en karensperiod. Enligt artikel 8.2a får transportföretag därmed inte utföra cabotagetransporter med samma fordon i samma värdmedlemsstat under fyra dagar från det att den sista cabotagetransporten i den medlemsstaten har utförts.

755 Såsom angetts i punkt 720 i förevarande dom är unionslagstiftaren emellertid inte skyldig att under alla omständigheter förfoga över en konsekvensbedömning, och en sådan konsekvensbedömning är dessutom inte bindande för unionslagstiftaren. Lagstiftaren är således fri att vidta andra åtgärder än dem som är föremål för konsekvensbedömningen. Enbart den omständigheten att unionslagstiftaren i förevarande fall antog en annan bestämmelse i förordning 2020/1055 än den som kommissionen ursprungligen föreslog, grundat på konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, räcker således inte för att visa att unionslagstiftaren har åsidosatt proportionalitetsprincipen, förutsatt att lagstiftaren kan visa att denne på ett effektivt sätt har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning och i detta syfte på ett klart och otvetydigt sätt kan lägga fram och redogöra för de basuppgifter på grundval av vilka bestämmelsen avseende denna karensperiod antogs och som utövandet av denna befogenhet grundades på.

756 Det ska följaktligen prövas huruvida de uppgifter som parlamentet och rådet har hänvisat till visar att unionslagstiftaren förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 var proportionerlig, per den dag bestämmelsen antogs.

757 För det första framgår det av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, s. 41, 46 och 48) att kommissionen övervägde möjligheten att föreskriva en karensperiod mellan två cabotagecykler. Den omständigheten att unionslagstiftaren valde att införa sådan period, trots att kommissionen hade förkastat en sådan åtgärd, räcker inte för att visa att unionslagstiftaren inte förfogade över tillräckliga uppgifter för att bedöma huruvida åtgärden var proportionerlig.

758 För det andra, och i likhet med vad parlamentet och rådet har gjort gällande, gjorde bedömningskriterierna i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna – avseende konsekvenserna av den åtgärd som bestod i att stryka hänvisningen till det högsta antal cabotagetransporter som får utföras i en värdmedlemsstat under en och samma cabotagecykel och förkorta den period under vilken dessa cabotagetransporter kan utföras i denna medlemsstat – även det möjligt att bedöma konsekvenserna av den karensperiod som slutligen valdes.

759 Att förkorta den period under vilken ett transportföretag får utföra cabotagetransporter i en och samma värdmedlemsstat från sju dagar, såsom föreskrivs i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, till fyra dagar, som var förstahandsalternativet i konsekvensbedömningen (del 1/2, s. 29), eller från sju till fem dagar, såsom kommissionen hade föreslagit, skulle nämligen ha avbrutit mer regelbundna intervaller mellan cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat.

760 Härav följer att konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna och bedömningen av konsekvenserna av de åtgärder som var föremål för denna bedömning i sig kunde tillhandahålla unionslagstiftaren uppgifter som var relevanta för bedömningen av huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 var proportionerlig.

761 För det tredje innehöll konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 20–25) prognoser för utvecklingen av transportmarknaden som utarbetats på grundval av den ordning som gällde innan förordning 2020/1055 trädde i kraft, bland annat såsom denna definieras i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, i syfte att bedöma effekterna av de åtgärder som beaktades i denna konsekvensbedömning, särskilt vad gäller de ändringar av cabotageperiodernas längd och antalet cabotagetransporter som får utföras under dessa perioder.

762 Eftersom unionslagstiftaren i förordning 2020/1055 beslutade att behålla denna ordning i den del denna, i enlighet med nämnda artikel 8.2, tillåter högst tre på varandra följande cabotagetransporter under en sjudagarsperiod, samtidigt som lagstiftaren genom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 införde ytterligare en åtgärd i form av en karensperiod, var nämnda prognoser fortfarande relevanta för bedömningen av sistnämnda bestämmelses proportionalitet.

763 Härav följer, i motsats till vad Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Malta och Republiken Polen har gjort gällande, att unionslagstiftaren förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 var proportionerlig.

764 Republiken Litauens fjärde grund, och Republiken Bulgariens andra grunds andra del, Rumäniens första grunds andra del, Republiken Maltas andra grund och Republiken Polens första grund, i den del dessa avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen på grund av att unionslagstiftaren inte har prövat huruvida karensperioden var proportionerlig, kan därför inte godtas

2) Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är proportionerlig

i) Parternas argument

765 Republiken Litauen, genom sin femte grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grunds andra del, Rumänien, genom sin första grunds andra del, Republiken Malta, genom sin andra grund, och Republiken Polen, genom sin första grund, har bestritt proportionaliteten i sig av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

766 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har till att börja med gjort gällande att den karensperiod som föreskrivs i denna bestämmelse inte är ägnad att uppnå målen med förordning 2020/1055.

767 För det första har Republiken Litauen och Rumänien gjort gällande att nämnda bestämmelse inte innehåller regler som är tydliga, enkla och lätta att kontrollera, vilket strider mot det mål som anges i skäl 20 i förordning 2020/1055.

768 Konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 12–14) har visat att bristen på klarhet och precision i bestämmelserna om cabotage har lett till skillnader mellan medlemsstaterna i tillämpningen och kontrollen av att dessa regler följs samt till ökade kostnader för efterlevnad och ökade administrativa kostnader för transportföretagen.

769 Det finns emellertid inte någon omständighet som motiverar på vilket sätt den åtgärd genom vilken karensperioden införs, som komplicerar och ökar de administrativa bördorna, skulle vara lämpligare för att uppnå detta mål om klarhet och precision än den ändring som kommissionen hade föreslagit.

770 För det andra anser Republiken Bulgarien och Rumänien att denna åtgärd inte bibehåller den liberaliseringsnivå som tidigare uppnåtts på marknaden, vilket strider mot målet att bibehålla denna nivå, som också anges i skäl 20 i förordning 2020/1055.

771 I förslaget till etableringsförordning drog kommissionen slutsatsen att cabotagetransporterna borde liberaliseras genom att tillåta ett obegränsat antal cabotagetransporter under en femdagarsperiod, i stället för tre cabotagetransporter under en sjudagarsperiod. Genom att införa nya restriktioner för cabotage utgör karensperioden ett steg tillbaka i förhållande till den nuvarande liberaliseringsnivån på marknaden.

772 Rumänien har gjort gällande att enligt en studie som utförts av ECIPE (M. Bauer, ”Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market” (Diskriminering, utestängning och miljöskador: Varför EU:s lagstiftare måste förbjuda restriktioner för godstransporter för att rädda den inre marknaden) (nedan kallad ECIPE:s studie om diskriminering, exkludering och miljöskador)), som hänvisar till en studie från Transport & Mobility Leuven (Transport och Mobilitet Leuven) (T. Breemersch, ”The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries” (Konsekvenserna av mobilitetspaket 1 för de europeiska godstransporterna, med särskilt fokus på länder i utkanten av unionen), kommer karensperioden att minska cabotagetransporterna med upp till 31 procent fram till år 2035.

773 Republiken Bulgarien har dessutom angett att alla restriktioner för cabotage inom luftfartssektorn togs bort år 1993. Även om det i rapporten från kommissionen till parlamentet och rådet om läget för unionens vägtransportmarknad (COM(2014) 222 final, s. 13) konstaterades att lönerna för förare i unionen allt mer närmade sig varandra, borde de åtgärder som unionslagstiftaren antog i förordning 2020/1055 ha fördjupat liberaliseringen på vägtransportområdet, i stället för att införa nya restriktioner, såsom en protektionistisk åtgärd som karensperioden.

774 Rumänien har dessutom gjort gällande att eftersom antalet cabotagetransporter i unionen är lågt i förhållande till antalet internationella transporter, är det inte motiverat med en lagstiftningsåtgärd på detta område, såvitt den inte leder till en liberalisering av marknaden.

775 För det tredje är den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte ägnad att uppnå de eftersträvade målen, eftersom den inte bidrar till att öka fordonens beläggningsfaktor eller minska tomkörningarna. Enligt Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen strider detta mot själva lydelsen av skäl 21 i förordning 2020/1055.

776 Dessa medlemsstater har anfört att cabotage gör det möjligt för transportföretagen att fortsätta att vara aktiva och använda samma fordon för att mellan två internationella transporter utföra ytterligare transporter i värdmedlemsstaten, bland annat i väntan på att få en godsbeställning för returresan till etableringsmedlemsstaten.

777 Karensperioden omöjliggör emellertid cabotagetransporter under fyra dagar, vilket strider mot det mål som anges i skäl 21 i förordningen.

778 Rumänien har i synnerhet hävdat att karensperioden kommer att leda till en ökning på omkring 5 procent av antalet tomkörningar inom unionen, vilket även inbegriper antalet transporter med förlust för att undvika att fordonet återvänder utan last.

779 För det fjärde tvivlar Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen på att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är lämplig för att, i enlighet med det mål som anges i skäl 21 i förordningen, säkerställa att cabotagetransporter inte utförs på ett sätt som gör att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

780 Till att börja med har Republiken Bulgarien gjort gällande att de argument som ligger till grund för detta mål rör behovet av ett faktiskt driftsställe i transportföretagens ursprungsmedlemsstat och inte i den medlemsstat där cabotagetransporterna utförs.

781 Republiken Bulgarien och Rumänien anser vidare att karensperioden, i likhet med skyldigheten för fordonen att återvända, inte syftar till att bekämpa bedrägerier och missbruk. Eftersom denna karensperiod utgör en begränsning av transportverksamheten, som i sig är rörlig, bidrar den inte till att uppnå detta legitima mål, utan går emot den ekonomiska verkligheten och den inre transportmarknaden. Cabotagetransporterna utformades ursprungligen som en typ av verksamhet som bidrar till utvecklingen av transportsektorn, den ekonomiska tillväxten och transportverksamhetens effektivitet.

782 Den omständigheten att det förekommer ett stort antal cabotagetransporter i medlemsstaterna i den västra delen av unionen är inte något negativt, som gör det nödvändigt att anta restriktiva åtgärder. Denna situation visar endast att det finns en stor efterfrågan på varor i dessa medlemsstater, att den internationella transportverksamhetens dynamik ökar och att marknaden fungerar normalt. Genomförandet av ett stort antal cabotagetransporter kan under inga omständigheter innebära att denna typ av verksamhet har förlorat sin tillfälliga karaktär, så länge som dessa transporter utförs i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 och de restriktioner som föreskrivs i den bestämmelsen.

783 Rumänien har därför framhållit att det måste göras åtskillnad mellan systematiska cabotagetransporter och olagliga cabotagetransporter. Även om syftet med karensperioden uteslutande är att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs på ett sätt som gör att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, såsom anges i skäl 21 i förordning 2020/1055, har kommissionen, bland annat i den studie som gjordes till stöd för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, med titeln ”Study to support the impact

assessment for the revision of Regulation (EC) nr 1071/2009 and Regulation (EC) nr 1072/2009, Final Report" (Studie till stöd för konsekvensbedömningen för översynen av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009, slutrapport) från april 2017, s. 33), samt i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 6 och 7), framhållit att andelen olagliga cabotagetransporter är mycket liten, och därför inte motiverar antagandet av ytterligare restriktiva åtgärder på området.

784 I kommissionens studie med titeln "Ex-post evaluation of Regulation (EC) nr 1071/2009 and Regulation (EC) nr 1072/2009, Final report" (Efterhandsutvärdering av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009, slutrapport) från december 2015 (nedan kallad Efterhandsutvärderingen av förordningarna nr 1071/2009 och nr 1072/2009) beskrivs systematiskt cabotage på sidorna 140 och 141 visserligen som en oväntad följd av genomförandet av förordning nr 1072/2009. Det finns emellertid anledning att ifrågasätta detta konstaterande, eftersom det bygger på erfarenheter från endast en medlemsstat.

785 Även om kommissionen betecknade systematiskt cabotage som en oönskad och oavsiktlig effekt av genomförandet av unionsbestämmelserna, ansåg den emellertid inte att karensperioden var lämplig, trots att denna hade beaktats i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, s. 41).

786 Republiken Bulgarien och Republiken Polen har slutligen gjort gällande att det, för att undvika att cabotagetransporterna utvecklas till en permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, inte är nödvändigt att föreskriva en karensperiod. Kraven i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, som begränsar antalet cabotagetransporter till tre transporter under en sjudagarsperiod, gör det nämligen redan möjligt att uppnå detta mål.

787 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Malta och Republiken Polen anser vidare att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte är nödvändig för att uppnå de mål som eftersträvas med denna förordning.

788 För det första har Republiken Bulgarien och Rumänien gjort gällande att den omständigheten att möjligheten att införa en karensperiod kort undersöktes i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, bilaga 5) inte innebär att denna åtgärd är proportionerlig.

789 Såsom framgår av denna konsekvensbedömning (del 2/2, s. 48) förkastades planerna på att införa en sådan period utan att det gjordes någon ytterligare analys av dess konsekvenser. Förutom att denna åtgärd faktiskt inte bidrar till att uppnå det mål som unionslagstiftaren eftersträvar, nämligen en bättre tillämpning av befintliga bestämmelser på området, stör den enligt de transportföretag som deltagit i konsekvensbedömningen även deras verksamhet och medför betydande kostnader, bland annat på grund av ökade omkostnader. Dessutom skulle det under alla omständigheter bli mindre attraktivt med systematiskt cabotage om det antogs effektivare regler för utstationering av förare.

790 För det andra anser Rumänien att det, för att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, räcker att stärka tillämpningen och kontrollen av befintliga regler, eftersom olaglig cabotageverksamhet endast utgör 0,56 procent av den totala cabotageverksamheten på unionsnivå (konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, del 1/2, s. 6 och 7). Denna medlemsstat har tillagt att införandet av mer

effektiva övervaknings- och kontrollmekanismer, såsom tillämpningen av de nya bestämmelserna om införande av smarta färdskrivare, skulle utgöra en mindre restriktiv åtgärd för att lösa problemet med olaglig cabotageverksamhet.

791 För det tredje anser Republiken Malta att den åtgärd som anges i förslaget till etableringsförordning, nämligen att cabotagetransporterna ska utföras inom fem dagar, under alla omständigheter skulle ha gjort det möjligt att på ett mindre ingripande sätt uppnå målet att säkerställa att dessa transporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

792 Maltesiska internationella transportföretag utför nämligen sina transporter på kontinenten utifrån premissen att transporterna endast är lönsamma om företagen inte är tvungna att transportera fordonen sjövägen till Malta. När transportföretagen genomför dessa transporter på fastlandet utnyttjar de sin fria rörlighet utan att någon särskild permanent eller varaktig koppling till andra medlemsstater. Den fysiska avsaknaden av fordon från nämnda transportföretag på Malta beror enbart på att den medlemsstat de är etablerade i är en ö, ett geografiskt särdrag som, i strid med proportionalitetsprincipen, inte har beaktats.

793 Den åtgärd som kommissionen har föreslagit tvingar inte de maltesiska transportföretagen att regelbundet och på ett konstlat sätt avbryta hela sin verksamhet, utan något tydligt och rimligt syfte, under karensperioden.

794 För det fjärde anser Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 dels kommer att leda till en avsevärd försämring av den ekonomiska situationen för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och i medlemsstater som är små till ytan, dels kommer att leda till sänkt levnadsstandard och minskad sysselsättning för personer i dessa medlemsstater.

795 Dessa konsekvenser följer av en ökning av kostnaderna till följd av karensperioden, bland annat på grund av förlorade arbetsdagar, längre perioder av inaktivitet och fler tomkörningar, eller en minskning av cabotageverksamheten med upp till 31 procent fram till år 2035. De ökade kostnaderna skulle dessutom drabba de små och medelstora företagen hårdast, trots att dessa utgör majoriteten av transportföretagen.

796 Republiken Bulgarien och Rumänien har även grundat sig på studier som har bedömt konsekvenserna av de regler som införts genom mobilitetspaket 1 i dess helhet samt på en studie som nämns i en artikel i en facktidning, med rubriken ”The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well” (Belgarna gillar inte mobilitetspaketet. Enligt dem skulle bestämmelserna även leda till förluster för deras företag). I denna uppskattas kostnaderna för de belgiska transportföretagen till cirka 24 miljoner euro per år för varje ”vilodag”.

797 Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har framhållit att de transportföretag som är etablerade i dessa medlemsstater, på grund av kostnadsökningen, riskerar att tvingas upphöra med sin verksamhet eller flytta till medlemsstater i de centrala delarna unionen för att möta konkurrensen. Republiken Polen har även gjort gällande att denna kostnadsökning med största sannolikhet kommer att leda till högre varupriser, vilket skulle kunna få allvarliga konsekvenser för unionens ekonomi.

798 För det femte anser Republiken Litauen, Rumänien och Republiken Polen att karensperioden är oförenlig med den inre marknaden för transporttjänster, eftersom den fragmenterar denna marknad och begränsar avsättningsmöjligheterna för transportföretag i andra medlemsstater, på grund av att medlemsstater i utkanten av unionen och medlemsstater som är små till ytan påverkas hårdare.

799 Rumänien har således gjort gällande att bland de transportföretag som är etablerade i unionen kommer de företag som är etablerade i den centrala eller östra delen av unionen att påverkas mest av de åtgärder som följer av förordning 2020/1055, på grund av transportsektorns betydande betydelse för ekonomin och sysselsättningen i dessa medlemsstater. Dessa transportföretag står nämligen för mer än hälften av de cabotagetransporter som utförs inom unionen och av det antal transportföretag och arbetstagare i dessa medlemsstater som påverkas av dessa åtgärder.

800 För det sjätte anser Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Rumänien att karensperioden strider mot unionens miljöpolitik och mot den gröna given, på grund av ökningen av antalet tomkörningar och de föroreningar och koldioxidutsläpp som iakttagandet av denna period ger upphov till. Dessa konsekvenser framgår bland annat av ECIPE:s studie om diskriminering, utestängning och miljöskador.

801 För det sjunde har Rumänien gjort gällande att de återverkningar som de nya bestämmelser som infördes genom förordning 2020/1055 har fått för transportföretagen utan tvivel förvärrades av covid-19-pandemin.

802 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

ii) Domstolens bedömning

803 Det mål som eftersträvas med artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, mot bakgrund av vilket proportionaliteten av denna bestämmelse ska prövas, är, såsom framgår av skäl 21 i förordningen, att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

804 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Malta och Republiken Polen, vilka inte har bestritt att detta mål är legitimt, har gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 i sig strider mot de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

805 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 240–247 i förevarande dom ska det, för att avgöra huruvida den karensperiod som föreskrivs i denna bestämmelse är förenlig med denna princip, prövas huruvida denna åtgärd är ägnad att uppnå det mål som eftersträvas med bestämmelsen, huruvida den inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och huruvida den är proportionerlig i förhållande till detta mål.

– *Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet*

806 Vad gäller frågan huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet, erinrar domstolen om att en sådan transportverksamhet, såsom framgår av bland annat definitionen av ”cabotagetransport” i artikel 2.6 i förordning nr 1072/2009 och som understryks i skälen 20 och 22 i förordning 2020/1055, ska vara av ”tillfällig” karaktär i värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 april 2018,

kommissionen/Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, punkt 53, och dom av den 14 september 2023, Staatsanwaltschaft Köln och Bundesamt für Güterverkehr (Transport av tomma containrar), C-246/22, EU:C:2023:673, punkterna 25 och 29).

807 Såsom framgår av efterhandsutvärderingen av förordningarna nr 1071/2009 och nr 1072/2009 (s. 137) var emellertid uppkomsten av systematiskt cabotage den främsta oförväntade konsekvensen av tillämpningen av förordning nr 1072/2009.

808 I detta sammanhang förefaller införandet i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 av en karensperiod under vilken transportföretagen efter en cabotagecykel i en värdmedlemsstat inte längre har rätt att utföra cabotagetransporter i samma medlemsstat vara ägnat att förhindra sådan praxis och på så sätt förhindra att dessa transporter utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i den medlemsstaten.

809 Inget av de argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har anfört, bland annat grundat på andra mål i skälen 20 och 21 i förordning 2020/1055, föranleder en annan bedömning.

810 För det första kan Republiken Litauen och Rumänien inte vinna framgång med argumentet att karensperioden inte är ägnad att uppnå det mål som anges i skäl 20 i förordning 2020/1055, nämligen att bestämmelserna om cabotagetransporter ska vara tydliga, enkla och lätta att kontrollera.

811 För att uppnå ett sådant mål anges i artikel 2.4 b och c i denna förordning detaljerade regler för att styrka den internationella transport som föregick cabotagetransporten respektive varje cabotagetransport.

812 Vad gäller införandet av en karensperiod, vars främsta syfte enligt punkt 803 i förevarande dom är att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, kan detta införande inte i sig anses strida mot det mål som anges i skäl 20 i förordning 2020/1055.

813 Vad för det andra gäller målet att bibehålla liberaliseringsnivån på marknaden, vilket också anges i skäl 20 i förordning 2020/1055, ska det påpekas att det i skäl 2 i förordning nr 1072/2009 angavs att införandet av en gemensam transportpolitik bland annat innebär fastställande av regler för hur transportföretag får tillhandahålla transporttjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade, och att dessa ska vara avfattade på ett sådant sätt att de bidrar till att den inre transportmarknaden fungerar väl. I detta sammanhang var, såsom framgår av skälen 4, 5, 13 och 15, ett av de ursprungliga målen med förordningen, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, att inrätta ett övergångssystem för cabotage så länge som marknaden för vägtransporter inte hade harmoniserats, för att på så sätt på ett smidig och flexibelt sätt skapa gemensam transportpolitik. Det föreskrevs därför att cabotagetransporter i en värdmedlemsstat ska tillåtas så länge de inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i denna medlemsstat.

814 Genom att förhindra utvecklingen av systematiskt cabotage syftar den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 till att avhjälpa oförväntade konsekvenser av tillämpningen av förordning nr 1072/2009, vilket påpekats i punkterna 807 och 808 i förevarande

dom. Syftet är också att uppnå unionslagstiftarens ursprungliga mål, genom att – i enlighet med den liberaliseringsnivå som i nämnda bestämmelse fastställts för att bidra till en väl fungerande inre marknad för transporter – säkerställa cabotagetransporternas tillfälliga karaktär.

815 Vad för det tredje gäller Republiken Bulgariens, Rumäniens och Republiken Polens påstående att karensperioden inte är ägnad att uppnå det mål som anges i skäl 21 i förordning 2020/1055, enligt vilket cabotagetransporter bör bidra till att öka fordonens beläggningsfaktor och minska antalet tomkörningar, påpekar domstolen att det i skäl 21 emellertid anges att sådana transporter bör tillåtas så länge de inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

– *Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är nödvändig*

816 Rumänien och Republiken Malta har bestritt att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är nödvändig, med motiveringen att det finns alternativa åtgärder som är mindre ingripande än den åtgärd som vidtagits genom denna bestämmelse.

817 Vad för det första gäller Rumäniens argument att införandet av effektivare övervaknings- och kontrollmekanismer kunde ha varit en mindre restriktiv alternativ åtgärd, räcker det att erinra om att, såsom påpekats i punkt 807 i förevarande dom, uppkomsten av systematiskt cabotage var en följd av de bestämmelser som var i kraft före antagandet av förordning 2020/1055.

818 Det ska i detta avseende klargöras att olika åtgärder övervägdes i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 32–34 och 41–44), däribland ”Åtgärdspaket 1 – Förtydligande av ramen (P1)”, ”Åtgärdspaket 2 – Förstärkning av tillämpningen (P2)” och ”Åtgärdspaket 3 – Fördjupad översyn av förordningarna (P3)”. Den tredje uppsättningen åtgärder innehåller delar av den andra uppsättningen åtgärder, som i sin tur återgav innehållet i den första uppsättningen åtgärder.

819 I enlighet med det tredje åtgärdspaketets rubrik syftade detta till en betydande ändring av det befintliga regelverket, särskilt vad gäller cabotagesystemet. Det var inom ramen för denna uppsättning åtgärder som åtgärd 8, i vilken det föreskrevs att det högsta antal cabotagetransporter som fick utföras i en värdmedlemsstat skulle avskaffas och att den period som föreskrevs för genomförandet av sådana transporter skulle förkortas (konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, del 1/2, s. 32–34).

820 I konsekvensbedömningen (del 1/2, s. 57–59) drogs slutsatsen att den tredje uppsättningen åtgärder utgjorde det alternativ som skulle ges företräde framför enbart åtgärderna i den andra uppsättningen, vilka avsåg förstärkta kontroll- och övervakningsmekanismer.

821 I likhet med åtgärd 8 i denna tredje uppsättning åtgärder har den karensperiod som unionslagstiftaren föredrog till syfte att ändra cabotagesystemet. Det kan således inte hävdas att fastställandet av en karensperiod strider mot proportionalitetsprincipen med motiveringen att enbart en förstärkning av kontroll- och övervakningsmekanismerna skulle utgöra en mindre ingripande och lika effektiv åtgärd som en sådan karensperiod.

822 Vad för det andra gäller Republiken Bulgariens, Republiken Maltas och Rumäniens argument att den åtgärd som anges i förslaget till etableringsförordning, nämligen inrättandet av en cabotagecykel på fem dagar, skulle ha gjort det möjligt att på ett mindre ingripande sätt uppnå målet att säkerställa att dessa transporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller

kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, påpekar domstolen att den uppskattade minskningen av cabotageverksamheten med upp till 31 procent senast år 2035, som ligger till grund för dessa argument, grundar sig på rapporten från Transport & Mobility Leuven (Transport och mobilitet, Leuven), med titeln ”Konsekvenserna av mobilitetspaket 1 för de europeiska godstransporterna, särskilt för medlemsstaterna i utkanten av unionen”. Denna uppskattning avser emellertid inte karensperioden. Som framgår av s. 13 i denna rapport följer denna uppskattning i sig av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 39 och 40), särskilt bedömningen av konsekvenserna av en minskning till fyra eller fem dagar av den sjudagarsperiod under vilken cabotagetransporter är tillåtna och som föreskrivs i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, vilket skulle leda till en minskning av cabotagetransporterna med upp till 31 procent, respektive med upp till 20 procent, fram till år 2035.

823 Vidare följer risken för systematisk cabotageverksamhet, såsom rådet har gjort gällande, av att det saknas närmare uppgifter om hur ofta det är tillåtet att utföra cabotagetransporter i en och samma medlemsstat.

824 På grund av en sådan brist på precision gjorde nämligen förordning nr 1072/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, det möjligt för transportföretagen att genomföra successiva cabotagecykler i en och samma värdmedlemsstat, med bestämmelsen i artikel 8.2 första stycket sista meningen i förordning nr 1072/2009 som enda förbehåll. Eftersom åtgärden i förslaget till etableringsförordning inte hindrade att det omedelbart efter genomförandet av en internationell transport genomförs en ny cabotagecykel i samma medlemsstat, så snart den föregående cykeln har avslutats, kan denna åtgärd i vart fall inte anses vara en åtgärd som gör det möjligt att på ett lika effektivt sätt som karensperioden säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till en permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

825 För det tredje kan artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, i motsats till vad Republiken Bulgarien och Rumänien har gjort gällande, inte anses ha infört en åtgärd som inte är nödvändig på grund av att transportföretagen enligt artikel 3.1 i förordning nr 1071/2009 redan var skyldiga att ha ett faktiskt driftsställe i etableringsmedlemsstaten. Ett sådant krav utesluter nämligen inte att det berörda företaget kan utföra cabotagetransporter i en annan medlemsstat än etableringsmedlemsstaten på ett sätt som inte är tillfälligt.

826 Rumänien har gjort gällande att även om det antas att syftet med karensperioden är att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten, är den andel av dessa transporter som utgörs av olaglig cabotageverksamhet mycket liten, vilket innebär att det inte är motiverat att införa restriktiva åtgärder utöver dem som anges i förordning nr 1072/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055. Domstolen påpekar beträffande detta argument att enligt konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 6 och 7) har olaglig cabotageverksamhet, även om denna befinner sig på en relativt låg nivå, betydande ekonomiska konsekvenser för transportsektorn.

827 Vad vidare gäller Rumäniens påstående att konstaterandet att det har förekommit systematisk cabotageverksamhet, vilket anges i efterhandsutvärderingen av förordningarna nr 1071/2009 och nr 1072/2009, grundar sig på situationen i en enda medlemsstat, erinrar domstolen om att, såsom påpekats i punkt 813 i förevarande dom, förordning nr 1072/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, redan hade till syfte att förhindra att cabotagetransporter utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

828 Denna utvärdering visar emellertid tydligt att kraven i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 inte i sig gjorde det möjligt att undvika systematisk cabotageverksamhet. Sådana påståenden kan således inte påverka nödvändigheten av den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 för att uppnå detta mål.

– *Huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är proportionerlig*

829 Vad gäller frågan huruvida den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är proportionerlig, framgår det av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 266 i förevarande dom att när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden, måste unionslagstiftaren ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördragen med beaktande av unionens övergripande mål, vilka bland annat anges i artikel 3.3 FEU. I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och de övergripande mål som erkänns i fördragen endast om lagstiftaren har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar av omständigheterna eller sådan ny kunskap.

830 Mot denna bakgrund hade unionslagstiftaren, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, fog för att anse att införandet av den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 var en proportionerlig åtgärd för att avhjälpa de oväntade konsekvenser som förordning nr 1072/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, riskerade att ge upphov till i form av systematisk cabotageverksamhet som bryter mot kravet på att cabotagetransporterna ska vara av tillfällig karaktär.

831 Republiken Bulgariens och Rumäniens argument att denna karensperiod kommer att leda till en minskning av liberaliseringsnivån kan för det första inte godtas, eftersom detta motsvarar en viloperiod där det under fyra dagar inte är möjligt att utföra transporter med det berörda fordonet.

832 I artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 föreskrivs nämligen endast att det vid utgången av den period under vilken cabotagetransporter får utföras i en värdmedlemsstat på de villkor som anges i artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, vilken inte har ändrats genom förordning 2020/1055, inte är tillåtet att under en fyradagarsperiod utföra cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat.

833 Som generaladvokaten påpekade i punkt 765 i sitt förslag till avgörande syftar artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 följaktligen inte till att förbjuda andra transporter, såsom internationella transporter, antingen till etableringsmedlemsstaten eller till andra medlemsstater, vilka i förekommande fall följs av cabotagetransporter i dessa andra medlemsstater. Transportföretagen kan således fortsätta att utföra sådana transporter under karensperioden.

834 Även om unionslagstiftaren genom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 har infört en kompletterande åtgärd i form av en karensperiod, har unionslagstiftaren beslutat att i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, som inte ändrades genom förordning 2020/1055, bibehålla möjligheten att under en sjudagarsperiod utföra upp till tre cabotagetransporter efter en internationell transport från en annan medlemsstat eller från ett tredjeland till värdmedlemsstaten. Enligt sistnämnda bestämmelse ska det fordon som används för sådana cabotagetransporter med nödvändighet och under alla omständigheter lämna den berörda

värdmedlemsstatens territorium vid utgången av denna sjudagarsperiod, innan det i förekommande fall får inledas en ny cabotagecykel i samma värdmedlemsstat efter en internationell transport.

835 Som rådet med rätta har påpekat ska således en viss tid i praktiken ägnas åt internationella transporter innan ett fordon lagligen kan återvända till den berörda medlemsstatens territorium för att påbörja en ny cabotagecykel, såsom anges i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 40). Som framgår av de sifferuppgifter som rådet har lämnat leder införandet av en karensperiod inte till en dramatisk minskning av det antal cabotageperioder som kan genomföras under en månad.

836 Även om Republiken Bulgarien har gjort gällande att restriktionerna i fråga om cabotagetransporter inom lufttrafiken avskaffades under år 1993, har denna medlemsstat emellertid inte redogjort för skälen till att ett sådant konstaterande i förevarande fall skulle vara relevant för vägtransportsektorn, trots att situationen för transportföretag som är verksamma inom olika branscher inte är jämförbar. Domstolen har nämligen slagit fast att mot bakgrund av hur färdsätten fungerar, hur tillgängliga de är och hur respektive transportnät är uppbyggt, så är de olika färdsätten inte utbytbara med avseende på villkoren för deras användning (dom av den 26 september 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

837 Vad gäller argumentet att endast sådana ändringar av lagstiftningen som leder till större liberalisering är tillåtna, räcker det att påpeka att det framgår av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, s. 40 och 47) att det inte gick att avskaffa alla restriktioner för cabotagetransporter, eftersom de sociala och ekonomiska skillnaderna mellan medlemsstaterna uteslöt öppnandet av cabotagemarknaderna och gjorde att denna åtgärd saknade det politiska stöd som behövdes.

838 Vad för det andra gäller Republiken Litauens, Republiken Bulgariens, Rumäniens och Republiken Polens argument avseende den kraftigt försämrade ekonomiska situationen för de transportföretag, varav de flesta är små och medelstora företag, som är etablerade i de medlemsstater som enligt sökandemedlemsstaterna ligger i ”utkanten av unionen” och i medlemsstater som är små till ytan, på grund av ökade driftskostnader till följd av karensperioden och en åtföljande sänkning av levnadsstandarden och sysselsättningen i dessa medlemsstater, påpekar domstolen att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a förordning 2020/1055 kan medföra ytterligare kostnader för de transportföretag som är skyldiga att iaktta karensperioden. Den omständigheten att en skyldighet som införts av unionslagstiftaren kan medföra vissa kostnader för de transportföretag som åläggs att fullgöra skyldigheten utgör emellertid inte i sig ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, såvitt inte dessa kostnader är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.

839 I den mån sådana konsekvenser skulle följa av en påstådd minskning av cabotagetransporterna med upp till 31 procent fram till år 2035, erinrar domstolen för det första om att denna uppskattning, såsom konstaterats i punkt 822 i förevarande dom, hänför sig till en åtgärd som syftar till att begränsa den period under vilken cabotagetransporterna får utföras, medan unionslagstiftaren, genom att anta artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, föredrog en alternativ åtgärd.

840 För det andra har de transportföretag som deltog i konsekvensbedömningen, såsom Republiken Bulgarien och Rumänien har gjort gällande, visserligen angett att införandet av en sådan åtgärd som karensperioden skulle ge upphov till betydande kostnader för dem, bland annat på grund av en ökning av deras allmänna omkostnader (konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, del 2/2, s. 48). Kostnaderna för denna åtgärd ska emellertid under alla omständigheter bedömas med hänsyn till dels cabotagetransporternas betydelse för transportföretagen, dels de allmänna omkostnadernas andel av ett transportföretags kostnader. I den studie som gjordes till stöd för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, med titeln ”Studie till stöd för konsekvensbedömningen för översynen av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009, slutrapport”, anges på sidan 143 att cabotage endast utgör en liten del av vägtransportverksamheten, så att effekterna av denna åtgärd i allmänhet blir än mer begränsad för transportföretagen.

841 Inom ramen för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 37) gjordes dessutom bedömningen att åtgärd 8 – som bestod i att stryka hänvisningen till det högsta antal cabotagetransporter som får utföras i en värdmedlemsstat under en och samma cykel och minska den period under vilken dessa cabotagetransporter får utföras i den medlemsstaten från sju till fyra dagar – i genomsnitt skulle leda till en ökning av transportföretagens allmänna omkostnader med omkring 3,5 procent.

842 Även om det inte kan uteslutas att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 påverkar transportföretagen olika beroende på i vilken medlemsstat företagen är etablerade, kvarstår det faktum att de eventuella negativa effekter som detta kan leda till i form av kostnader för vissa företag ska vägas mot de positiva effekter, i form av upprätthållande av lika konkurrensvillkor, som följer av en åtgärd som syftar till att bekämpa metoder som, i strid med kravet att cabotagetransporterna ska vara av tillfällig karaktär, innebär att det utförs permanent eller kontinuerlig cabotageverksamhet i en och samma värdmedlemsstat.

843 För det tredje godtar domstolen inte argumenten avseende kostnaderna för förlorade arbetsdagar eller ökningen av antalet tomkörningar, eftersom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, såsom påpekats i punkt 833 i förevarande dom, inte har till syfte att förbjuda genomförandet av alla transporter under karensperioden. Fordon som har avslutat en första cabotagecykel i en medlemsstat kan nämligen under denna period utföra internationella transporter antingen till etableringsmedlemsstaten eller till andra medlemsstater, i förekommande fall följt av cabotagetransporter i dessa andra medlemsstater. Det ska även preciseras att det enligt denna bestämmelse inte krävs att fordonen under denna period återvänder till det berörda transportföretagets driftscentrum, vilket leder till att domstolen inte kan godta Republiken Maltas argument att internationella transportföretag i denna medlemsstat inte är ekonomiskt lönsamma på grund av de påstås vara tvungna att under karensperioden transportera fordonen sjövägen till nämnda medlemsstat.

844 Vad gäller de bedömningar som Rumänien har framhållit vad gäller konsekvenserna av de nya regler som infördes genom mobilitetspaket 1 i dess helhet, däribland den skyldighet för fordon att återvända som föreskrivs i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, är dessa inte relevanta för bedömningen av de särskilda konsekvenserna av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, eftersom dessa båda bestämmelser har olika syften. Detsamma gäller den bedömning som Republiken Bulgarien har åberopat, enligt vilken varje vilodag kan kosta de belgiska transportföretagen upp till 24 miljoner euro per år. Förutom att denna bedömning grundar sig på en analys som det har

hänvisats till i fackpressen och som inte har lagts fram för domstolen, bygger bedömningen nämligen på det felaktiga antagandet att fordonet står stilla under karensperioden och inte kan användas för andra transporter än cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat.

845 Av samma skäl som anförts beträffande argumenten avseende transportföretagens ökade driftskostnader kan domstolen för det fjärde inte godta Republiken Polens argument avseende höjda varupriser. Enligt konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna var det visserligen sannolikt att ökningen av driftskostnaderna skulle övervältras på varornas pris, men det preciserades samtidigt att effekterna av åtgärderna i fråga var extremt begränsade, eftersom transporten endast stod för en liten del av varornas pris (del 1/2, s. 49).

846 Vad för det femte gäller argumenten avseende karensperiodens inverkan på sysselsättningen, räcker det att påpeka att det på sidan 143 i den studie som gjordes till stöd för konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, med titeln ”Undersökning till stöd för konsekvensbedömningen för översynen av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009, slutrapport”, anges att de betydande minskningarna av cabotageverksamheten till följd av en åtgärd som förkortar den sjudagarsperiod som föreskrivs i artikel 8.2 förordning nr 1072/2009 till fyra eller fem dagar, under vilken cabotagetransporter är tillåtna, inte borde ha någon större inverkan på den totala sysselsättningsnivån inom transportsektorn, bland annat på grund av att cabotage, såsom har angetts i punkt 840 i förevarande dom, endast utgör en liten del av vägtransportverksamheten.

847 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien och Republiken Polen har emellertid inte anfört några argument som kan ifrågasätta relevansen av denna studies slutsatser beträffande den åtgärd som unionslagstiftaren har föreskrivit i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

848 För det sjätte kan domstolen inte heller godta argumentet att, såsom framgår av konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, s. 48), den systematiska cabotagetransportens attraktionskraft under alla omständigheter skulle minska om effektivare regler för utstationering av förare antas inom ramen för direktiv 2020/1057. Det ska nämligen påpekas att det mål som eftersträvas med det direktivet, såsom framgår av skälen 3 och 7 däri, är att föreskriva särskilda regler för att fastställa i vilken medlemsstat de förare som utför vägtransporter garanteras arbets- och anställningsvillkor som tar hänsyn till särdragen hos den mycket rörliga arbetskraften inom vägtransportsektorn och som, för att den inre marknaden ska fungera väl, skapar en balans mellan åtgärder för att förbättra de sociala villkoren och arbetsvillkoren för förare och åtgärder för att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster som bygger på rättvis konkurrens mellan nationella och utländska vägtransportföretag.

849 Det går följaktligen inte att enbart på grundval av de indirekta och begränsade konsekvenser som följer av åtgärder som avser andra mål, såsom dem som eftersträvas med direktiv 2020/1057 och som anges i skälen 3 och 7 i det direktivet, hävda att unionslagstiftaren på ett uppenbart sätt har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på den gemensamma transportpolitikens område genom att i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 välja en åtgärd som syftar till att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till en permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

850 Vad för det tredje gäller Republiken Litauens, Rumäniens och Republiken Polens argument att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 leder till en fragmentering av den inre marknaden och begränsar avsättningsmöjligheterna för transportföretag som är etablerade i de medlemsstater

som kan kvalificeras som ”medlemsstater i utkanten av unionen” och medlemsstater som är små till ytan, i förhållande till en annan grupp av medlemsstater som, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan kvalificeras som ”medlemsstater i de centrala delarna av unionen” eller ”medlemsstater i de västra delarna av unionen”, påpekar domstolen att karensperioden kan få större effekter större för de transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt en affärsmodell som består i att tillhandahålla merparten av, om inte alla, sina tjänster i samband med cabotagetransporter som utförs permanent eller kontinuerligt i samma värdmedlemsstat, och det trots att cabotagetransporterna ska vara av tillfällig karaktär.

851 Såsom framgår av punkt 843 i förevarande dom är syftet med artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte att införa en skyldighet för fordonet att återvända till det berörda transportföretagets driftscentrum. Karensperiodens eventuella konsekvenser beror följaktligen inte på etableringsmedlemsstatens geografiska särdrag.

852 Såsom har angetts i punkterna 832 och 833 i förevarande dom är det enligt denna bestämmelse dessutom endast förbjudet att under karensperioden utföra cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat. Däremot får andra transporter utföras, bland annat cabotagetransporter som utförs i en annan värdmedlemsstat.

853 Även om det antas att den affärsmodell som beskrivs i punkt 850 i förevarande dom i huvudsak används av transportföretag som är etablerade i vissa medlemsstater, framgår det under alla omständigheter av domstolens praxis (se punkt 246 i förevarande dom) att när den aktuella unionsrättsakten får följder i samtliga medlemsstater och kräver att det säkerställs en balans mellan de olika berörda intressena, med beaktande av de mål som eftersträvas med denna rättsakt, kan försök att nå en sådan balans med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen inte i sig anses strida mot proportionalitetsprincipen.

854 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att unionslagstiftaren, vilket det erinrats om i punkt 267 i förevarande dom, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden, hade rätt att anpassa en lagstiftningsakt för att återställa balansen mellan berörda intressena i syfte att bland annat säkerställa en rättvis konkurrens genom att ändra villkoren för friheten att tillhandahålla tjänster.

855 I förevarande fall har unionslagstiftaren, genom att införa den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, avsett att skapa en ny balans som beaktar de olika transportföretagens intressen genom att, utan att ifrågasätta den tidigare liberaliseringsnivån på transportmarknaden, avhjälpa de svårigheter som uppstått vid tillämpningen av förordning nr 1072/2009 på grund av transportverksamhet som strider mot kravet på att cabotagetransporterna ska vara av tillfällig karaktär, och som består i utvecklandet av permanenta eller kontinuerliga cabotagetransporter i en och samma värdmedlemsstat.

856 Vad för det fjärde gäller argumenten avseende karensperiodens påstått skadliga effekter på miljön, sammanfaller dessa argument med de argument som har anförts av Republiken Litauen, genom sin första grund, Republiken Bulgarien, genom sin första grunds två delgrunder, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Polen, genom sin grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i denna förordning, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordningen, varför de kommer att prövas i detta sammanhang.

857 Vad för det femte gäller Rumäniens argument avseende covid-19-pandemin, räcker det att påpeka att det inte ankom på unionslagstiftaren att avhjälpa effekterna av denna pandemi inom ramen för förordning 2020/1055, som syftar till att utifrån utvecklingen på vägtransportsektorn anpassa de gemensamma reglerna avseende de villkor som ska iakttas för att yrkesmässigt bedriva transporter på väg, respektive villkoren för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg, särskilt eftersom andra specifika rättsakter hade ett sådant syfte, på transportområdet till exempel förordning 2020/698. Effekterna av covid-19-pandemin saknar således relevans för bedömningen av huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är förenlig med de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

858 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte medför olägenheter som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas med denna bestämmelse, vilket är att säkerställa att cabotagetransporterna inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i en och samma värdmedlemsstat.

859 Republiken Litauens femte grund, Republiken Bulgariens andra grunds andra del, Rumäniens första grunds andra del, Republiken Maltas andra grund och Republiken Polens första grund kan därför inte godtas.

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering

1) Parternas argument

860 Republiken Litauen, genom sin andra grunds andra del, Rumänien, genom sin tredje grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Malta, genom sin tredje grund, har gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte uppfyller de krav som följer av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 18 FEUF. Republiken Malta har även gjort gällande att artiklarna 20 och 21 i stadgan har åsidosatts

861 Dessa tre medlemsstater har för det första gjort gällande att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 strider mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering, eftersom den leder till diskriminering mellan, å ena sidan, transportföretag som är etablerade i små medlemsstater i utkanten av unionen, eller som är ö-stater, och, å andra sidan, transportföretag som är etablerade i medlemsstaterna i de centrala eller västra delarna av unionen.

862 Republiken Litauen har gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 hindrar utövandet av den inre marknadens friheter, samtidigt som den ger upphov till indirekt diskriminering av små medlemsstater i utkanten av unionen. På grund av faktorer som är specifika för unionens centrala och västra delar, såsom en stor befolkningskoncentration eller en mer utvecklad industrisektor, är det framför allt i denna del av unionen som transportbehoven finns. På grund av karensperioden avhålls företag som är etablerade i små medlemsstater i utkanten av unionen från att tillhandahålla transporttjänster på de mest lönsamma marknaderna.

863 Rumänien har gjort gällande att fordon som är registrerade i de medlemsstater som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 eller senare används vid de flesta internationella transporter, inklusive cabotagetransporter, medan transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater till största delen utför nationella godstransporter, vilket innebär att den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 påverkar transportföretagen i unionen på ett ojämlikt sätt.

864 I synnerhet skulle transportföretag som är etablerade i medlemsstater i de centrala eller västra delarna av unionen, och som utför internationella transporter, åtnjuta en geografisk fördel på grund av att de har kortare färdväg till de medlemsstater där lastning och lossning sker. Följaktligen skulle dessa företag inte i någon högre grad påverkas av restriktioner för cabotagetransporterna.

865 Vid bedömningen av vilka effekter förordning 2020/1055 får för transportmarknaden, särskilt karensperiodens effekter, bör de övriga delarna av mobilitetspaket 1 dessutom beaktas. En samlad bedömning visar att lagstiftningen är diskriminerande och huvudsakligen drabbar transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen.

866 Republiken Malta har understrukit att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 strider mot principen om likabehandling, eftersom den karensperiod som föreskrivs i denna bestämmelse, utan något som helst sakligt skäl, behandlar olika situationer på samma sätt. På grund av att Malta är en ö och på grund av landets geografiska läge har de maltesiska transportföretagen inte några planer på att låta sina fordon återvända till Malta efter tre cabotagetransporter i en värdmedlemsstat, efter att ha utfört en internationell transport till denna medlemsstat. Karensperioden tvingar följaktligen dessa företag att låta fordonen bege sig till en annan medlemsstat eller att upphöra med sin verksamhet i värdmedlemsstaten till dess att denna period har löpt ut.

867 Republiken Malta har dessutom påpekat att unionslagstiftaren visserligen måste ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av sina befogenheter när den ställs inför komplicerade ekonomiska eller tekniska val. En sådan åtgärd som karensperioden är dock inte särskilt komplicerad. Den utgör en allmän regel som är tillämplig på samtliga medlemsstater och bortser från en viss medlemsstats specifika geografiska särdrag. En sådan regel får till följd att en medlemsstat diskrimineras om det är välkänt att denna är förhindrad att iaktta karensperioden på grund av dess särskilda transportinfrastruktur, mekanismer för tillgång till utländska varor och unika geografiska särdrag.

868 Vad gäller själva karensperioden anser Republiken Malta att det inte är nödvändigt att göra en avvägning mellan hälsoskydds- och miljöskyddsmålen i en lagstiftningsakt och de socioekonomiska effekterna av denna rättsakt i de olika medlemsstaterna, utan att det ska göras en avvägning mellan de positiva socioekonomiska effekter som rättsakten medför för de allra flesta medlemsstater som är belägna på kontinenten och dess negativa miljöeffekter för unionen som helhet, respektive dess negativa socioekonomiska effekter för den minoritet medlemsstater som är belägna i utkanten av unionen. Det vore därför uppenbart felaktigt att behandla transportföretag som är etablerade i en medlemsstat som är en ö på samma sätt som företag som inte behöver låta sina fordon färdas till sjöss för att bedriva sin transportverksamhet.

869 Enligt Republiken Litauen och Rumänien leder karensperioden till en konstlad omfördelning av marknaden för godstransporter på väg och till att transportföretagens avsättningsmöjligheter i andra medlemsstater begränsas. Denna protektionistiska och restriktiva åtgärd skapar ett hinder

för inträde på de externa marknaderna för transportföretag som inte är hemmahörande i landet, och som främst kommer från medlemsstater i utkanten av unionen respektive från medlemsstater som är små till ytan.

870 För det andra har Republiken Litauen, Rumänien och Republiken Malta gjort gällande att karensperioden strider mot icke-diskrimineringsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, på grund av att den är mycket negativare för medlemsstater i utkanten av unionen, medlemsstater som är små till ytan och medlemsstater som är öar. Republiken Litauen har i detta avseende framför allt gjort gällande att artikel 4.2 FEU har åsidosatts.

871 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

872 Det är i förevarande fall utrett att den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, i den del den ålägger transportföretag att iaktta en karensperiod mellan två cabotagecykler i samma medlemsstat, utan åtskillnad är tillämplig på samtliga transportföretag oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, varför den inte innebär någon direkt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten.

873 I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 308–310 i förevarande dom ska det således prövas huruvida denna bestämmelse på ett omotiverat sätt tillämpar en identisk regel på olika situationer, bland annat mot bakgrund av det mål som eftersträvas med bestämmelsen, och därmed utgör en indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten. Enligt Republiken Litauen, Rumänien och Republiken Malta är bestämmelsen nämligen till sin natur sådan att den i högre grad påverkar transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, i medlemsstater som är små till ytan eller i medlemsstater som är öar, samt denna särskilda grupp av medlemsstater i förhållande till andra transportföretag och till andra medlemsstater.

874 Vad för det första gäller påståendet att det föreligger diskriminering mellan, å ena sidan, transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, i medlemsstater som är små till ytan eller i medlemsstater som är öar och, å andra sidan, transportföretag som är etablerade i medlemsstater i de centrala eller västra delarna av unionen, påpekar domstolen att, i motsats till den premiss som Rumänien och Republiken Malta grundar sina argument på och såsom framgår av punkterna 833 och 843 i förevarande dom, ålägger artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte ett transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat det är etablerat, någon skyldighet att se till att dess fordon återvänder till företagets driftscentrum under karensperioden. Karensperioden fråntar inte heller transportföretagen, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, möjligheten att under denna period bedriva transportverksamhet, inklusive cabotagetrafik, förutsatt att denna verksamhet inte utförs i samma värdmedlemsstat.

875 Det kan således inte med framgång göras gällande att karensperioden leder till att vissa transportföretag, på grund av de geografiska särdragen för den medlemsstat där de är etablerade, bland annat att de är belägna i utkanten av unionen, i medlemsstater som är små till ytan eller i medlemsstater som är öar, befinner sig i en annan situation än de företag som är etablerade i medlemsstaterna i de centrala eller västra delarna av unionen.

876 Den påstådda skillnaden mellan karensperiodens konsekvenser för transportföretagen beroende på var de är etablerade i unionen följer inte av den påstått diskriminerande karaktären hos den bestämmelse som unionslagstiftaren har infört i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, utan, såsom påpekats i punkt 850 i förevarande dom, av den affärsmodell som transportföretagen, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, har valt, och som innebär att företagen permanent eller kontinuerligt utför huvuddelen av, om inte all, sin cabotageverksamhet i samma värdmedlemsstat.

877 Det ska för övrigt tilläggas, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 618 och 796 i sitt förslag till avgörande, att endast de transportföretag som bedriver sin verksamhet på ett sätt som strider mot kravet på att cabotagetransporterna ska vara av tillfällig karaktär, vilket redan föreskrevs i förordning nr 1072/2009, i någon högre grad kommer att påverkas av karensperioden. Det mål som eftersträvas med artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, såsom detta anges i skäl 21 i denna förordning, är just att säkerställa att cabotagetransporter inte utförs så att de utvecklas till permanent eller kontinuerlig verksamhet i värdmedlemsstaten.

878 Vidare kan de konsekvenser som artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 får för transportföretagen visserligen variera beroende på hur stor del av dessa företags totala verksamhet som utgörs av cabotagetransporter och utgöra en större börda för de företag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt den affärsmodell som nämnts i punkterna 850 och 876 i förevarande dom, i jämförelse med de företag som endast bedriver en liten transportverksamhet av detta slag och för vilka denna period får mindre konsekvenser.

879 Domstolen erinrar emellertid om att när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden måste unionslagstiftaren, enligt den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 829 i förevarande dom, ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördragen, och att beakta unionens övergripande mål, vilka bland annat anges i artikel 3.3 FEU, bland annat att inrätta en inre marknad. I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen på ett korrekt sätt fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och dessa övergripande mål endast om lagstiftaren har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar av omständigheterna eller sådan ny kunskap.

880 I förevarande fall var unionslagstiftarens avsikt med antagandet av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inte att införa en diskriminering mellan transportföretag, utan att råda bot på de oväntade konsekvenser som på grund av förordning nr 1072/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, uppkommer till följd av systematisk cabotageverksamhet som strider mot cabotagetransporternas tillfälliga karaktär.

881 Som påpekats i punkt 322 i förevarande dom kan en unionsbestämmelse således inte i sig anses strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att den får olika konsekvenser för vissa ekonomiska aktörer, när denna situation är en följd av att de har olika driftsvillkor och inte av en rättslig särbehandling till följd av den angripna bestämmelsen.

882 Konstaterandena ovan påverkas inte av Republiken Litauens och Rumäniens argument att karensperioden på konstlad väg omfördelar marknaden för godstransporter på väg och begränsar avsättningsmöjligheterna för transportföretag som är etablerade i de medlemsstater som, enligt sökandemedlemsstaterna, är belägna i utkanten av unionen och i medlemsstater som är små till ytan, så att dessa företags situation blir en annan än situationen för de företag som är etablerade i medlemsstaterna i de centrala eller västra delarna av unionen.

883 Ett sådant argument grundar sig nämligen i huvudsak dels på att transportbehovet, enligt nämnda sökandemedlemsstater, framför allt finns i ”de centrala och västra delarna av unionen”, dels på att de transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och i medlemsstater som är små till ytan utför den största delen av unionens cabotagetransporter, medan de transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater huvudsakligen utför transporter i sin egen medlemsstat.

884 Domstolen konstaterar emellertid att den eventuella skillnaden i konsekvenserna för transportföretagen beroende på i vilken medlemsstat de är etablerade under alla omständigheter följer av att de transporter som utförs är av olika slag, vilket återspeglas i artikel 91.1 b FEUF. Av denna bestämmelse följer att det ska göras åtskillnad mellan cabotagetransporter, det vill säga transporter som utförs i en medlemsstat av ett transportföretag som inte är etablerat i denna medlemsstat, och rena inrikestransporter, det vill säga transporter som utförs inom en medlemsstat av ett transportföretag som är etablerat i denna medlemsstat.

885 Den omständigheten att olika regler gäller för transporter som utförs i en viss medlemsstat beroende på vilken slags transport det rör sig om, i förevarande fall beroende på om det är fråga om cabotagetransporter eller rena inrikestransporter, kan således inte medföra att principerna om likabehandling och icke-diskriminering åsidosätts.

886 Vad gäller Republiken Maltas argument att karensperioden tvingar maltesiska transportföretag att vid slutet av en cabotageperiod bege sig till en annan medlemsstat eller avbryta sin verksamhet under karensperioden, påpekar domstolen att nödvändigheten av att bege sig till en annan medlemsstat redan följde av artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, eftersom fordonet enligt den bestämmelsen, som inte har ändrats genom förordning 2020/1055, måste lämna värdmedlemsstatens territorium efter en första cabotagecykel innan det, i förekommande fall, efter en ny internationell transport med destination i den medlemsstaten kan inleda en ny cabotagecykel i den medlemsstaten.

887 Som det erinrats om i punkt 874 i förevarande dom innebär iakttagandet av karensperioden inte heller att det berörda transportföretaget måste avbryta all transportverksamhet. Karensperioden hindrar nämligen inte företaget från att utföra andra transporter än cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat efter en första cabotagecykel i denna medlemsstat. Republiken Maltas argument grundar sig således i själva verket på antagandet att de berörda transportföretagen – om det inte fanns någon karensperiod – skulle fortsätta att ombesörja cabotagetransporter i samma medlemsstat. Denna period har emellertid införts just för att förhindra att denna verksamhet bedrivs permanent eller kontinuerligt i samma värdmedlemsstat.

888 Vad för det andra gäller Republiken Litauens, Rumäniens och Republiken Maltas argument om ett påstått åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, kan dessa argument av samma skäl som angetts ovan inte godtas, eftersom de i huvudsak grundar sig på de indirekta följderna av den påstådda diskrimineringen mellan transportföretag som är etablerade i unionen. Detsamma gäller Republiken Litauens påstående att principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, som slås fast i artikel 4.2 FEU, har åsidosatts, eftersom denna medlemsstat inte har anfört något specifikt argument som grundar sig på denna bestämmelse.

889 Även om det antas att vissa medlemsstater indirekt påverkas i större utsträckning än andra av nämnda bestämmelse, trots att den är tillämplig utan åtskillnad, räcker det för övrigt att erinra om att enligt den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 332 i förevarande dom kan en

unionsrättsakt som syftar till att utjämna medlemsstaternas bestämmelser, i den mån den tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater, inte anses vara diskriminerande, eftersom en sådan harmoniseringsåtgärd oundvikligen ger upphov till olika verkningar beroende på hur de olika nationella lagstiftningarna och nationell praxis tidigare såg ut.

890 Dessa överväganden påverkas inte av Rumäniens påstående att samtliga bestämmelser i mobilitetspaketet, mot vilka denna medlemsstat har väckt talan i de tre målen C-546/20–C-548/20, har en övergripande diskriminerande verkan. Rumänien har nämligen inte, i mål C-547/20, visat att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 ger upphov till diskriminering. De argument som riktats mot förordning 2020/1054 och direktiv 2020/1057 ska dessutom prövas inom ramen för de grunder och argument som i målen C-546/20 och C-548/20 anförts till stöd för yrkandena om ogiltigförklaring av samtliga eller vissa delar av dessa unionsrättsakter.

891 Republiken Litauens andra grunds andra del, Rumäniens tredje grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Maltas tredje grund kan därför inte godtas.

c) Åsidosättande av artikel 91.1 FEUF

1) Parternas argument

892 Republiken Bulgarien har genom sin fjärde grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, gjort gällande att unionslagstiftaren genom att anta denna bestämmelse har åsidosatt artikel 91.1 FEUF.

893 Enligt denna medlemsstat innebär artikel 91.1 FEUF, som utgör den rättsliga grunden för nämnda förordning, att unionslagstiftaren ska fatta beslut i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört EESK och Regionkommittén. Den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 fanns inte med i förslaget till etableringsförordning, och kunde därför inte granskas av dessa kommittéer innan de avgav sina yttranden den 18 januari respektive den 1 februari 2018. Genom att inte i ett senare skede höra dessa kommittéer om den betydande ändringen av detta förslag, har unionslagstiftaren åsidosatt nämnda artikel 91.1

894 Republiken Bulgarien har påpekat att domstolen uttalade sig om samrådsskyldigheten inom ramen för lagstiftningsförfarandet vid en tidpunkt då parlamentet, utan att vara medlagstiftare, hade en rådgivande roll, precis som EESK och Regionkommittén har i dag. Domstolen slog fast att kravet att parlamentet ska höras innebär att parlamentet ska höras på nytt varje gång som den rättsakt som slutligen antas, som helhet betraktad, väsentligt avviker från det förslag som parlamentet har yttrat sig över (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, parlamentet/rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, punkt 16).

895 Eftersom denna rådgivande roll enligt artikel 91.1 FEUF numera alltid utövas av EESK och Regionkommittén, är den rättspraxis som nämns i föregående punkt analogt tillämplig på skyldigheten att höra dessa båda kommittéer. I förevarande fall borde dessa följaktligen ha hörts på nytt om den betydande ändring som införandet av karensperioden utgjorde.

896 Det är felaktigt att, såsom parlamentet har gjort, påstå att det inte finns något prejudikat om att kommittéerna ska höras en andra gång inom ramen för lagstiftningsförfarandet. Under lagstiftningsförfarandet avseende förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om

utvärdering av medicinsk teknik och om ändring av direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) har exempelvis en kompletterande bestämmelse lagts till den rättsliga grunden för den berörda rättsakten, vilket fick unionslagstiftaren att besluta sig för att höra EESK en andra gång

897 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

898 Domstolen erinrar om att det i artikel 91.1 FEUF föreskrivs att för att genomföra artikel 90 FEUF och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär ska parlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört EESK och Regionkommittén bland annat fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra inhemska transporter i en medlemsstat.

899 Domstolen konstaterar att det inte framgår av denna bestämmelse att EESK och Regionkommittén ska höras på nytt vid en planerad ändring av ett förslag till en lagstiftningsakt.

900 Republiken Bulgarien har emellertid gjort gällande att skyldigheten att höra EESK och Regionkommittén i förevarande fall följer av en analog tillämpning av domstolens praxis i domen av den 16 juli 1992, parlamentet/rådet (C-65/90, EU:C:1992:325), vari domstolen preciserade räckvidden av den rådgivande roll som parlamentet vid den tidpunkten hade inom ramen för lagstiftningsförfarandet.

901 Enligt denna rättspraxis innebär kravet att parlamentet ska höras under lagstiftningsförfarandet, i de fall som föreskrivs i fördraget, att parlamentet åter ska höras varje gång som den rättsakt som slutligen antas, som helhet betraktad, väsentligt avviker från det förslag som parlamentet har yttrat sig över, med undantag för de fall ändringarna huvudsakligen motsvarar ett önskemål som parlamentet har uttryckt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, parlamentet/rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, punkt 16 och där angiven rättspraxis). Detta krav på att parlamentet ska höras utgör en väsentlig formföreskrift, vars åsidosättande medför att den aktuella rättsakten ska ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 1995, parlamentet/rådet, C-21/94, EU:C:1995:220, punkt 17).

902 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 utgör en betydande ändring av förslaget till etableringsförordning, i den del det införs en karensperiod, ska det emellertid påpekas, såsom parlamentet och rådet har gjort gällande, att den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 900 och 901 i förevarande dom inte kan överföras på den skyldighet att höra EESK och Regionkommittén som föreskrivs i artikel 91.1 FEUF.

903 För att kvalificera kravet på att parlamentet ska höras på nytt som en väsentlig formföreskrift, har domstolen nämligen slagit fast att detta krav följer av att parlamentets faktiska deltagande i lagstiftningsförfarande utgör en grundläggande del av den jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget. Genom denna befogenhet uttrycks en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en vald församling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juni 1997, parlamentet/rådet, C-392/95, EU:C:1997:289, punkt 14 och där angiven rättspraxis). Sådana överväganden gäller emellertid inte analogt för EESK och Regionkommittén.

904 För det första bör det understrykas att EESK och Regionkommittén har en helt annan roll vid upprätthållandet av unionens institutionella jämvikt än vad parlamentet har. Medan parlamentet ingår bland unionsinstitutionerna, vilka räknas upp i artikel 13.1 FEU, omfattas kommittéerna dels av artiklarna 301–304 FEUF, dels av artiklarna 305–307 FEUF, vilka ingår i kapitel 3 i avdelning I i den sjätte delen av EUF-fördraget, med rubriken ”Unionens rådgivande organ”.

905 För det andra anges i artikel 10.1 FEU att ”[u]nionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati”. I artikel 10.2 preciseras dels att medborgarna ska företrädas direkt på unionsnivå i parlamentet, dels att varje medlemsstat ska företrädas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva ska vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare. I denna artikel tilldelas däremot inte EESK och Regionkommittén någon demokratisk representationsfunktion

906 Av detta följer att Republiken Bulgarien inte kan vinna framgång med att åberopa rättspraxis som avser skyldigheten att på nytt höra parlamentet under lagstiftningsförfarandet för att hävda att unionslagstiftaren i förevarande fall har åsidosatt artikel 91.1 FEUF.

907 Denna slutsats påverkas inte av nämnda medlemsstats påstående att det finns ett prejudikat från lagstiftningsförfarandet i samband med förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om utvärdering av medicinsk teknik och om ändring av direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) som bekräftar att det föreligger en skyldighet att på nytt höra EESK och Regionkommittén.

908 Såsom rådet med rätta har gjort gällande ska det nämligen, i enlighet med artikel 304 första stycket FEUF och artikel 307 första stycket FEUF, göras åtskillnad mellan de fall ”som föreskrivs i fördragen”, i vilka det är obligatoriskt att höra EESK och Regionkommittén, och andra fall där ett sådant hörande är frivilligt och där det överlåts åt parlamentet, rådet eller kommissionen att avgöra om detta behövs, såsom i förevarande fall.

909 Härav följer att en skyldighet att på nytt höra dessa kommittéer inte kan härledas från ett tidigare förfarande i vilket en av dessa unionsinstitutioner ansåg det lämpligt att på nytt höra en av kommittéerna.

910 Republiken Bulgariens fjärde grund, i den del den avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, kan därför inte godtas.

d) Åsidosättande artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF

1) Parternas argument

911 Republiken Litauen, genom sin tredje grund, Republiken Bulgarien, genom sin femte grund, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, Republiken Malta, genom sin första grund, och Republiken Polen, genom sin andra och tredje grund, har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, har åsidosatt de krav som följer av artikel 91.2 FEUF, i Republiken Maltas fall betraktad separat, eller av denna bestämmelse och artikel 94 FEUF. Republiken Bulgarien har dessutom gjort gällande att artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, har åsidosatts.

912 För det första har Republiken Bulgarien gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 strider mot artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, mot artikel 91.2 FEUF och mot artikel 94 FEUF, på grund av de negativa effekterna för levnadsstandarden och sysselsättningen i Bulgarien, och rent generellt i medlemsstaterna i utkanten av unionen, samt för transportföretagens ekonomiska situation.

913 Sådana effekter är en följd av ökningen av antalet transporter utan last och de ökade kostnader som följer av detta. I detta avseende anser Republiken Bulgarien att införandet av karensperioden kommer att medföra betydande kostnader för transportföretagen, inte bara i Bulgarien utan i alla medlemsstater vars transportföretag utför cabotagetransporter. På grundval av de studier som det hänvisats till i punkterna 772 och 796 i förevarande dom har Bulgarien hävdat att antalet cabotagetransporter inom unionen kommer att minska med upp till 31 procent fram till år 2035 och att belgiska transportföretag kommer att få en årlig kostnad på upp till 24 miljoner euro.

914 Unionslagstiftaren beaktade därför inte betydelsen av ekonomisk, social och territoriell sammanhållning eller solidaritet mellan medlemsstaterna, vilket innebär ett åsidosättande av bestämmelserna i artikel 3.3 FEU.

915 Dessa konsekvenser har lyfts fram av både Republiken Bulgarien och av andra medlemsstater. Det har emellertid inte gjorts någon kompletterande analys för att fastställa hur levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner och tillhandahållandet av transporttjänster i sig påverkas, och EESK eller Regionkommittén har inte hörts om detta.

916 Vad för det andra gäller åsidosättandet av artikel 91.2 FEUF har Republiken Litauen, Republiken Malta och Republiken Polen kritiserat unionslagstiftaren för att inte ha tagit hänsyn till vilka återverkningar den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 får på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel. Republiken Polen har preciserat att även om unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning innebär detta inte att skyldigheten att beakta vissa verkningar av åtgärder som antagits är begränsad till att få kännedom om dem, vid äventyr av att den ändamålsenliga verkan av artikel 91.2 FEUF annars går förlorad.

917 För det första anges det, enligt Republiken Litauen, på sidan 13 i ECIPE:s studie om diskriminering, utestängning och miljöskador, att antalet personer som arbetar inom transportsektorn är betydligt större i medlemsstaterna i utkanten av unionen än i medlemsstaterna i de centrala och västra delarna av unionen. Den cabotageperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 får därför större negativa effekter på levnadsstandarden och sysselsättningen i de förstnämnda medlemsstaterna och leder till förlorade arbetstillfällen och migration av arbetstagare.

918 Även om det före antagandet av förordning 2020/1055 hade varit möjligt att utföra tre cabotagetransporter inom en sjudagarsperiod, skulle införandet av karensperioden få till följd att samma antal transporter endast kunde genomföras inom en elvadagarsperiod. Detta skulle leda till att transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen skulle tvingas minska omfattningen av sin verksamhet och följaktligen till sänkt levnadsstandard och minskad sysselsättning i dessa medlemsstater.

919 Som exempel kan nämnas att i Litauen, såsom framgår av en artikel i en facktidskrift med rubriken ”Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court” (Litauen ifrågasätter mobilitetspaketet vid EU-domstolen), riskerar upp till 35 000 transportföretagsanställda att förlora sitt arbete.

920 För det andra har Republiken Malta gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 kommer att få allvarliga konsekvenser för transportföretag som är etablerade i ö-medlemsstater, som Republiken Malta, vilka i hög grad är beroende av sjökommunikation och kombinerade transportvägar, och att unionslagstiftaren inte har beaktat dessa konsekvenser. Att ålägga maltesiska transportföretag att avbryta sina transporter under fyra dagar skulle på ett godtyckligt sätt lamslå deras transportverksamhet i syfte att följa en bestämmelse som har utformats för verkliga cabotagetransporter, men inte för transportföretag som är etablerade i ö-medlemsstater och bedriver sin verksamhet på fastlandet.

921 Sjööverfarten mellan Malta och fastlandet trafikeras huvudsakligen av ro-ro-fartyg som transporterar påhängsvagnar snarare än hela fordon. Även om maltesiska transportföretag inte är intresserade av cabotagetransporter i den mening som avses i förordning nr 1072/2009, det vill säga inrikestransporter i en annan medlemsstat, kan deras transporter i Italien dock i teknisk mening kvalificeras som sådana. I denna förordning betraktas nämligen inte sjötransport av gods från Malta till Italien som ”internationell transport” i den mening som avses i artikel 2.2 i förordningen, vilket innebär att transporten av en påhängsvagn mellan en italiensk hamn och en annan plats i Italien ska betraktas som en cabotagetransport.

922 Genom att inte ta hänsyn till vad som utmärker ö-medlemsstater, såsom Malta, och deras särdrag, utesluter denna definition tydligt maltesiska transportföretag från de rättigheter som är knutna till tillhandahållandet av internationella transporttjänster.

923 Såsom framgår av KPMG:s studie med titeln *Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I* (Ministeriet för transport, infrastruktur och investeringsprojekt – Marknadsundersökning: Konsekvensbedömning av mobilitetspaket 1), skulle karensperioden få allvarliga konsekvenser för de maltesiska transportföretagens verksamhet. Karensperioden ökar bland annat de logistiskåtgärder som måste vidtas av transportföretag i en ö-medlemsstat som huvudsakligen bedriver sin transportverksamhet på fastlandet, den ökar transportkostnaderna och den försämrar transportverksamhetens effektivitet. Den hotar därigenom verksamheten inom den maltesiska sektorn för internationella transporter i den mening som avses i artikel 91.2 FEUF.

924 För det tredje har Republiken Polen, som anser att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 kommer att leda till en sänkning av levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner i medlemsstater i utkanten av unionen och påverka transportinfrastrukturen, hänvisat till de argument som Republiken Polen har utvecklat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, enligt vilken skyldigheten för fordonen att återvända medför ytterligare tomkörningar utan att detta är ekonomiskt försvarbart.

925 Karensperioden kan således leda till att transportföretag som inte längre kan bedriva en lönsam verksamhet drar sig ur marknaden. Detta skulle leda till färre arbetstillfällen inom transportsektorn i dessa medlemsstater. I detta avseende har det inte beaktats att 90 procent av transportföretagen sysselsätter färre än tio personer och att små och medelstora företag står för 55 procent av de som arbetar inom transportsektorn, trots att denna karensperiod kommer att få

särskilt negativa konsekvenser för dessa transportföretag. Republiken Polen har dessutom gjort gällande att sektorns andel av ekonomin i medlemsstaterna i utkanten av unionen är större än i andra medlemsstater, vilket innebär att minskningen av arbetstillfällen kommer att få särskilt negativa konsekvenser i medlemsstaterna i utkanten av unionen.

926 Unionslagstiftaren har inte heller beaktat den ökning av vägtrafiken som den aktuella åtgärden medför, vilket leder till ökade trafikstockningar på vägarna och förvärrar den redan försämrade väginfrastrukturen. I detta sammanhang ska hänsyn tas till ”lagen om axeltrycket upphöjt till fyra”, som visar fordonens inverkan på väginfrastrukturen och enligt vilken vägslitaget är proportionellt mot fordonens axeltryck upphöjt till fyra. Även om antalet tunga lastbilar är lägre än antalet personbilar blir deras inverkan på infrastrukturen således mycket större. Den ökade vägtrafiken är även till men för livskvaliteten i de områden som ligger nära de viktigaste transportknutpunkterna.

927 Dessutom anser Republiken Polen att ändringarna av vägtransportlagstiftningen leder till att antalet riskbeteenden hos förare, kopplat till möjligheten att bryta mot lagen, kommer att öka med i genomsnitt 19 procent.

928 Vad för det tredje gäller åsidosättandet av artikel 94 FEUF har Republiken Litauen och Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftaren inte beaktade transportföretagens ekonomiska situation när lagstiftaren antog artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

929 På grund av en otillräcklig bedömning av situationen på transportmarknaden i unionen och av relevanta geografiska särdrag hos medlemsstaterna på denna marknad, har den försämrade ekonomiska situationen för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen och i medlemsstater som är små till ytan, till följd av tillämpningen av den karensperiod som föreskrivs i denna bestämmelse, inte beaktats. Sökandemedlemsstaterna har i detta avseende erinrat om att cabotagetransporternas andel av ett transportföretags totala transportverksamhet är betydligt större hos dessa transportföretag än hos de transportföretag som är etablerade i medlemsstaterna i de centrala delarna av unionen.

930 Till stöd för argumentet att nämnda transportföretag utestängs från marknaden, vilket följer av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, har Republiken Litauen dessutom grundat sig på de omständigheter som det redogjorts för i punkterna 772 och 796 i förevarande dom, vilka grundar sig på ECIPE:s studie om diskriminering, utestängning och miljöskador samt på den studie som nämns i en artikel i en facktidskrift med rubriken ”Belgarna gillar inte mobilitetspaket 1. Enligt dem skulle dessa bestämmelser även leda till förluster för deras företag”.

931 Republiken Polen har understrukit att karensperioden, på grund av dess negativa konsekvenser för en stor majoritet av transportföretagen, sannolikt kommer att leda till att många av dessa företag går i konkurs eller flyttar till medlemsstater i de centrala delarna av unionen. Denna medlemsstat har vidare preciserat att hänsyn inte har tagits till att dessa konsekvenser kommer att bli särskilt negativa för små och medelstora företag, trots att dessa företag utgör 90 procent av transportföretagen.

932 Att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 antogs under covid-19-pandemin bekräftar enligt Republiken Polen dessutom att transportföretagens ekonomiska situation inte har beaktats. Pandemins ekonomiska effekter är nämligen särskilt kännbara inom transportsektorn, som inte

bara drabbades av minskad efterfrågan utan även av de restriktioner för passage av de inre gränserna som olika medlemsstater hade återinfört. Dessa effekter förelåg emellertid redan under lagstiftningsförfarandet.

933 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder.

2) Domstolens bedömning

934 För det första kan domstolen inte godta Republiken Bulgariens argument avseende ett åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, eftersom artikel 3.3 FEU, såsom framgår av punkterna 423 och 424 i förevarande dom, inte ingår bland de parametrar som gör det möjligt att bedöma huruvida en sekundärrättslig bestämmelse är förenlig med primärrätten. Detsamma gäller artikel 90 FEUF, enligt vilken fördragens mål på transportområdet ska uppnås ”inom ramen för den gemensamma transportpolitiken”.

935 Vad för det andra gäller Republiken Litauens, Republiken Bulgariens, Republiken Maltas och Republiken Polens argument avseende åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, erinrar domstolen om att unionslagstiftaren vid antagandet av de åtgärder som avses i artikel 91.1 FEUF, vilka syftar till att genomföra den gemensamma transportpolitiken med beaktande av dessa särskilda aspekter, enligt artikel 91.2 FEUF ska beakta sådana fall där tillämpningen av dessa åtgärder skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel.

936 Eftersom förordning 2020/1055 antogs av unionslagstiftaren med stöd av artikel 91.1 FEUF, och denna rättsliga grund inte har ifrågasatts i något av de anhängiggjorda målen, var unionslagstiftaren vid antagandet av karensperioden i artikel 2.4 a i förordningen skyldig att beakta de krav som följer av artikel 91.2 FEUF.

937 Som påpekats i punkterna 393–396 i förevarande dom är unionslagstiftaren, när denna antar åtgärder med stöd av artikel 91.1 FEUF, enligt artikel 91.2 FEUF skyldig att ”beakta” deras återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, vilket ingår i en större avvägning mellan de olika mål och intressen som står på spel. Som generaladvokaten påpekade i punkt 285 i sitt förslag till avgörande, tyder användningen av ordet ”allvarliga” på att det enligt artikel 91.2 FEUF krävs att de aktuella åtgärderna får betydande återverkningar på dessa parametrar och inte enbart att de påverkar dem.

938 Det följer således av artikel 91.2 FEUF att de allvarliga återverkningarna på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel inte utgör absoluta begränsningar för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionslagstiftaren har på den gemensamma transportpolitikens område när det gäller att anta åtgärder i detta syfte, förutsatt att lagstiftaren beaktar dessa omständigheter.

939 Av detta följer att unionslagstiftaren, vid bedömningen av konsekvenserna av en åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 91.1 FEUF, är skyldig att på ett välavvägt sätt beakta de olika intressen som är i fråga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. Enbart den omständigheten att unionslagstiftaren ska beakta levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, och därmed transportföretagens ekonomiska intressen, utgör således inte hinder för att dessa företag blir föremål för betungande åtgärder (se, analogt, dom av den 9 september 2004, Spanien och Finland/parlamentet och rådet, C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

940 Härav följer att artikel 91.2 FEUF i huvudsak återspeglar unionslagstiftarens skyldighet att iaktta proportionalitetsprincipen genom att vidta åtgärder som är ägnade att uppnå det eftersträvade målet, som inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och som är proportionerliga i förhållande till detta mål.

941 Redan i punkt 859 i förevarande dom konstaterades emellertid att det av Republiken Litauens, Republiken Bulgariens, Republiken Maltas och Republiken Polens grunder och argument om att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 åsidosätter proportionalitetsprincipen inte går att slå fast att denna princip verkligen har åsidosatts.

942 Vad gäller Republiken Bulgariens kritik mot unionslagstiftaren för att inte på nytt ha hört EESK och Regionkommittén innan karensperioden infördes, kan dessa argument inte godtas, och det av samma skäl som de skäl som angetts i punkterna 898–910 i förevarande dom.

943 Utöver den omständigheten att de argument som anförts inom ramen för prövningen av det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen har underkänts, har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Republiken Malta och Republiken Polen, till stöd för de grunder och argument genom vilka dessa medlemsstater har gjort gällande att artikel 91.2 FEUF har åsidosatts, inte lagt fram någon ytterligare omständighet som kan styrka deras påståenden att karensperioden skulle få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, vilket unionslagstiftaren påstås inte ha beaktat när den införde karensperioden, i strid med denna bestämmelse.

944 Vad för det första gäller vilka återverkningar den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 får på levnadsstandarden och sysselsättningen, har Republiken Litauen gjort gällande att karensperioden kommer att få negativa effekter i de medlemsstater som enligt Republiken Litauen ligger i ”utkanten av unionen”, eftersom det på grund av karensperioden endast blir möjligt att utföra tre cabotagetransporter var elfte dag och inte som tidigare var sjunde dag. Som angetts i punkterna 832 och 833 i förevarande dom innebär emellertid karensperioden inte att transportföretagen fråntas möjligheten att utföra annan verksamhet än cabotagetransporter i den aktuella värdmedlemsstaten, bland annat cabotagetransporter i en annan värdmedlemsstat. Som rådet med rätta har gjort gällande, och såsom påpekats i punkterna 834 och 835 i förevarande dom, innebar artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, redan före de ändringar som infördes genom förordning 2020/1055, att en viss tid mellan två cabotagecykler bör ägnas åt att låta det berörda fordonet utföra en internationell transport före inledandet av en ny cabotagecykel i samma värdmedlemsstat.

945 Vad vidare gäller risken för att 35 000 arbetstagare inom den litauiska transportsektorn kommer att förlora sitt arbete framgår det, förutom att detta argument är hypotetiskt, av den facktidskriftsartikel som denna uppskattning bygger på att uppskattningen grundar sig på ett uttalande från Litauens transport- och kommunikationsminister. Under alla omständigheter är ett sådant uttalande inte tillräckligt för att visa att denna åtgärd kommer att få allvarliga återverkningar på sysselsättningen.

946 Vad gäller Republiken Polens argument att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 eventuellt får allvarliga återverkningar på sysselsättningen, påpekar domstolen att denna medlemsstat inte har underbyggt sitt påstående, att denna åtgärd kan få till följd att transportföretagen drar sig ur marknaden på grund av att de inte längre kan bedriva en lönsam verksamhet, med de uppgifter som krävs för att bedöma huruvida påståendet är

välgrundat. Denna medlemsstat har nämligen till stöd för sina argument på nytt hänvisat till att genomförandet av skyldigheten för fordonen att återvända kommer att leda till ytterligare tomkörningar, utan att förklara på vilket sätt dessa konsekvenser även gäller för karensperioden.

947 Domstolen understryker i detta avseende att iakttagandet av denna karensperiod inte i sig kräver ytterligare transporter. En sådan period kräver endast att det berörda transportföretag som inte avser att låta fordonet stå stilla under karensperioden under denna period endast utför andra transporter än cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat, vilka även skulle ha kunnat utföras utan nämnda period.

948 Följaktligen ska även Republiken Polens argument avseende karensperiodens återverkningar på sysselsättningsnivån anses vara av spekulativ karaktär, eftersom det inte finns några konkreta omständigheter till stöd för detta argument.

949 Vad för det andra gäller de återverkningar som den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 får på utnyttjandet av transportmedlen och livskvaliteten i områden i närheten av de viktigaste transportknutpunkterna, kan domstolen inte, och det av samma skäl som de skäl som angetts i punkt 947 i förevarande dom, godta Republiken Polens argument att karensperioden kommer att leda till en betydande ökning av vägtrafiken. På samma sätt är det uppenbart att sådana återverkningar inte heller kan följa av att fordonet står stilla om det var omöjligt att under denna karensperiod utföra andra transporter än cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat.

950 Vad vidare gäller de argument som Republiken Polen har anfört avseende ökningen av antalet riskfyllda beteenden till följd av nämnda period, är dessa av spekulativ karaktär, varför det inte är möjligt att visa att de krav som följer av artikel 91.2 FEUF har åsidosatts.

951 I den mån Republiken Malta har gjort gällande att karensperioden strider mot artikel 91.2 FEUF, eftersom kvalificeringen av en viss transport som internationell transport eller cabotagetransport inte tar hänsyn till Maltas specifika geografiska läge, räcker det för det tredje att konstatera, såsom parlamentet har påpekat och såsom nämnda medlemsstat har medgett, att en sådan kvalificering följer av definitionerna i artikel 2.2 och 2.6 i förordning nr 1072/2009, vilka bestämmelser inte har ändrats genom förordning 2020/1055 och som under alla omständigheter hänför sig till en annan fråga än den som avser karensperioden. Det räcker således att konstatera att ett sådant argument inte kan användas för att visa att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 strider mot artikel 91.2 FEUF.

952 Vad för det tredje gäller Republiken Litauens, Republiken Bulgariens och Republiken Polens argument avseende ett påstått åsidosättande av artikel 94 FEUF, räcker det att påpeka att denna bestämmelse, enligt vilken varje åtgärd som vidtas inom ramen för fördragen ”med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor” ska avvägas med hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretagen, saknar relevans i förevarande fall. Eftersom artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 inför en karensperiod mellan två cabotagecykler i en och samma medlemsstat reglerar den nämligen inte fraktsatser eller befordringsvillkor för transport av gods eller passagerare, utan hur ett transportföretag, efter det att en första cabotagecykel i en värdmedlemsstat har löpt ut, kan påbörja en ny cabotagecykel i samma värdmedlemsstat.

953 Republiken Litauens tredje grund, Republiken Bulgariens femte grund, i den del den avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, Republiken Maltas första grund och Republiken Polens andra och tredje grund kan därför inte godtas.

e) Åsidosättande av de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget

1) Parternas argument

954 För det första har Republiken Litauen, genom den andra grundens första del, gjort gällande att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 strider mot artikel 26 FEUF, eftersom den förstnämnda bestämmelsen begränsar den inre marknadens funktion och logistikkedjornas effektivitet.

955 Den omständigheten att målet om förverkligande av en inre marknad i artikel 26 FEUF genomförs och preciseras genom andra bestämmelser i fördragen medför enligt Republiken Litauen inte att denna artikel förlorar sin relevans, vilket domstolen medgav i domen av den 27 april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punkterna 43 och 44).

956 Även om den gemensamma transportpolitiken specifikt regleras i avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, är principerna för den inre marknaden i princip tillämpliga på transportområdet, eftersom denna gemensamma politik endast syftar till att komplettera och på ett mer effektivt sätt genomföra de grundläggande friheterna på detta område, bland annat friheten att tillhandahålla tjänster, som ligger till grund för nämnda gemensamma politik.

957 Den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 gör det emellertid inte möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med denna förordning, nämligen att förhindra snedvridning av konkurrensen, eftersom den medför restriktioner för cabotage på en sådan nivå att syftet med den inre marknaden äventyras i grunden. I konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 2/2, s. 48) betonades behovet av att bibehålla den redan uppnådda liberaliseringsnivån, varvid det angavs att syftet med ändringarna av lagstiftningen inte var att ändra den befintliga liberaliseringsnivån, utan att förbättra genomförandet av bestämmelserna på området. För övrigt anges det i skäl 20 i nämnda förordning även att den liberaliseringsnivå som hittills uppnåtts bör bibehållas.

958 En begränsning av de transporttjänster som tillhandahålls av utomlands hemmahörande transportföretag utgör ett grundläggande hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. I punkt 70 i domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220), slog domstolen för övrigt fast att rådet hade åsidosatt fördragen genom att inte fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra inhemska transporter i en medlemsstat.

959 I fördraget mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 236, 2003, s. 17), som undertecknades av Republiken Litauen den 16 april 2003 och trädde i kraft den 1 maj 2004, föreskrevs att unionens marknad för godstransporter på väg skulle öppnas för transportföretag som är etablerade i Litauen och att alla restriktioner för litauiska transportföretags tillhandahållande av tjänster i andra medlemsstater skulle avskaffas senast fem år efter

anslutningen. Republiken Litauen förväntar sig att dess medlemskap i unionen ska åtföljas av lagstiftning som säkerställer en fri och öppen marknad. Karensperioden ökar emellertid restriktionerna för tillhandahållande av tjänster på vägtransportområdet.

960 I sin vitbok med titeln ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” (KOM(2011) 144 slutlig, s. 12 och 21), angav kommissionen för övrigt att målet var att ”öppna marknaderna för vägtransporter ytterligare” och att ”arbetet med att undanröja de återstående restriktionerna för cabotage [bör] fortsätta”.

961 Den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är således inte bara oförenlig med dessa mål, utan utgör även ett grundläggande hinder för en väl fungerande inre marknad och för friheten att tillhandahålla tjänster inom transportsektorn, eftersom den leder till indirekt diskriminering av medlemsstater i utkanten av unionen och av medlemsstater som är små till ytan.

962 Republiken Litauen har vidare gjort gällande att friheten att tillhandahålla tjänster, i avsaknad av objektiva skäl, inte får variera beroende på vilket verksamhetsområde som berörs. Inom luftfartssektorn har emellertid alla restriktioner för cabotage tagits bort för att stimulera utvecklingen av denna sektor och för att förbättra de tjänster som erbjuds användarna. Inom vägtransportsektorn ledde den förväntade liberaliseringen däremot till åtgärder som stängde medlemsstaternas marknad för utomlands hemmahörande transportföretag, vilket hindrar sektorns utveckling och en optimering av tjänsteutbudet.

963 För det andra har Republiken Bulgarien, genom den sjunde grundens första del, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, gjort gällande att denna bestämmelse strider mot artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF.

964 Enligt denna medlemsstat inskränker karensperioden i artikel 2.4 a kraftigt den frihet att tillhandahålla transporttjänster som transportföretagen garanteras genom den gemensamma transportpolitiken.

965 Som framgår av punkterna 64 och 65 i domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220), är unionslagstiftaren enligt artikel 91.1 a och b FEUF skyldig att införa friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet och, med beaktande av de krav som är knutna till friheten att tillhandahålla tjänster, avskaffa all diskriminering av den som tillhandahåller tjänster på grund av dennes nationalitet eller den omständighet att denne är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten ska utföras. På denna punkt har unionslagstiftaren dessutom inte det utrymme för skönsmässig bedömning som den kan göra anspråk på inom andra områden av den gemensamma transportpolitiken.

966 Medan förordning nr 1072/2009 syftar till att undanröja sådan diskriminering och begränsningar av tillträdet till medlemsstaternas marknader inom ramen för det gradvisa fullbordandet av den europeiska inre marknaden, innebär karensperioden en form av diskriminering och ett steg tillbaka på vägen mot att inrätta en gemensam transportpolitik. Unionslagstiftaren har härigenom åsidosatt sin skyldighet att säkerställa att principen om frihet att tillhandahålla tjänster tillämpas inom ramen för den gemensamma transportpolitiken.

967 Den inskränkning i friheten att tillhandahålla transporttjänster som följer av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är för övrigt omotiverad på grund av att denna bestämmelse är oproportionerlig.

968 För det fall domstolen skulle anse att denna fråga även regleras av artikel 56 FEUF, har Republiken Bulgarien preciserat att Bulgariens rättsliga grund även bygger på denna artikel.

969 För det tredje har Republiken Bulgarien, genom den sjunde grundens andra del, i den del denna avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, gjort gällande att denna bestämmelse, på grund av dess allvarliga konsekvenser för den fria rörligheten för varor, ska anses vara en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner, vilken är förbjuden enligt artiklarna 34 och 35 FEUF.

970 Denna medlemsstat har erinrat om att enligt artikel 36 FEUF kan en sådan åtgärd endast vara motiverad om den eftersträvar vissa mål och inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Det följer dessutom av fast rättspraxis att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördragen endast kan godtas om det mål som eftersträvas är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Av de skäl som Republiken Bulgarien har åberopat i sina andra grunder anser denna medlemsstat att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a är oproportionerlig, och följaktligen omotiverad.

971 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa grunder.

2) Domstolens bedömning

972 Vad först gäller det åsidosättande av artikel 26 FEUF som Republiken Litauen har åberopat, erinrar domstolen om att det i punkt 1 i denna artikel anges att ”[u]nionen ska besluta om åtgärder i syfte att upprätta den inre marknaden eller säkerställa dess funktion i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördragen”, medan det i punkt 2 i samma artikel anges att ”[d]en inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen”.

973 Som generaladvokaten påpekade i punkt 678 i sitt förslag till avgörande, följer det därav att artikel 26 FEUF inte kan åberopas självständigt utan att räckvidden och den ändamålsenliga verkan av övriga relevanta bestämmelser i EUF-fördraget åsidosätts, särskilt artikel 58.1 FEUF. Detta gäller i än högre grad när de åtgärder vars lagenlighet ifrågasätts, i förevarande fall artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, avser friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, som i primärrätten omfattas av ett särskilt regelverk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 36).

974 Som framgår av punkterna 352–358 i förevarande dom, och såsom Republiken Litauen har medgett, regleras friheten att tillhandahålla tjänster på detta område inte av artikel 56 FEUF, som rör friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet, utan av artikel 58.1 FEUF, som är en specialbestämmelse enligt vilken ”[f]ri rörlighet för tjänster på transportområdet ska regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter”, det vill säga avdelning VI i tredje delen av EUF-fördraget, vilken omfattar artiklarna 90–100 FEUF. Transportföretag har således endast rätt

att fritt tillhandahålla tjänster i den mån de har beviljats denna rätt genom sekundärrättsliga åtgärder som unionslagstiftaren har antagit med stöd av EUF-fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken, särskilt artikel 91.1 FEUF.

975 Det är just detta som är syftet med förordning 2020/1055, som antogs av unionslagstiftaren med stöd av nämnda bestämmelse. I artikel 91.1 b föreskrivs i synnerhet att lagstiftaren ska fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra inrikestransporter i en medlemsstat, varvid cabotagetransporter, såsom konstaterats i punkt 884 i förevarande dom, skiljer sig från rena inrikestransporter.

976 Det ska dessutom preciseras att det, såsom Republiken Litauen har framhållit, saknar relevans att domstolen i domen av den 27 april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, punkterna 42–44), som meddelades i ett mål som avsåg export av ett kemiskt ämne till ett tredjeland, mot bakgrund av artikel 26 FEUF fann att begreppet ”utsläppande på marknaden”, i den mening som avsågs i den unionsförordning som var aktuell i det målet och som antagits med stöd av artikel 114 FEUF, avsåg den inre marknaden.

977 Vad därefter gäller Republiken Litauens och Republiken Bulgariens argument avseende åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, erinrar domstolen för det första om att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, av de skäl som anges i punkterna 832–837 i förevarande dom, inte kan anses påverka den liberaliseringsnivå som hittills uppnåtts. Unionslagstiftaren har nämligen genom förordning 2020/1055 avsett att bibehålla den tidigare tillämpliga rättsliga regleringen av cabotagetransporter, enligt vilken det redan genom artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009 krävdes att en viss tid mellan två cabotagecykler borde ägnas åt att utföra en internationell transport med det berörda fordonet innan en ny cabotagecykel inleddes i samma värdmedlemsstat. Unionslagstiftaren har avsett att klargöra denna rättsliga reglering genom att föreskriva ytterligare en åtgärd i form av en karensperiod för att säkerställa cabotagetransporternas tillfälliga karaktär, i enlighet med det syfte som lagstiftaren eftersträvade vid antagandet av förordning nr 1072/2009. Republiken Litauen kan följaktligen inte vinna framgång med sitt argument att artikel 2.4 a begränsar den inre marknadens funktion och begränsar cabotagetransporterna till en sådan nivå att syftet med den inre marknaden ifrågasätts i grunden.

978 Det ska tilläggas att även om Republiken Litauen även har gjort gällande att artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 begränsar logistikkedjans effektivitet, har denna medlemsstat emellertid inte anfört någon konkret omständighet till stöd för detta påstående, vilket således inte kan godtas.

979 För det andra kan det, av de skäl som angetts i punkterna 872–891 i förevarande dom, inte hävdas att denna bestämmelse innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som innebär en diskriminering av de medlemsstater som enligt denna sökandemedlemsstat är belägna i ”utkanten av unionen” och som är små till ytan.

980 Vad för det tredje gäller domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220), som Republiken Litauen och Republiken Bulgarien har hänvisat till, ska det påpekas att domstolen, bland annat i punkterna 67 och 70 i den domen, slog fast att rådet, i egenskap av lagstiftare enligt EEG-fördraget, åsidosatte fördragen genom att avstå från att utöva sin behörighet enligt artikel 75 i EEG-fördraget, nu artikel 91 FEUF, för att bland annat inom ramen

för liberaliseringen av tillhandahållandet av tjänster inom transportsektorn fastställa under vilka villkor utomlands hemmahörande transportföretag får utföra inhemska transporter i en medlemsstat.

981 Följaktligen kan denna rättspraxis i förevarande fall inte med framgång åberopas för att bestrida lagenligheten av en bestämmelse som unionslagstiftaren just antog genom att utöva de befogenheter som föreskrivs i artikel 91 FEUF.

982 I den mån Republiken Bulgarien mer specifikt stöder sig på punkterna 64 och 65 i domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220), räcker det att erinra om att domstolen i dessa två punkter visserligen har slagit fast att unionslagstiftaren enligt artikel 75 i EEG-fördraget, nu artikel 91 FEUF, är skyldig att införa friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet och att lagstiftaren i detta avseende inte har något utrymme för skönsmässig bedömning som denne kan göra anspråk på inom andra områden av transportpolitiken. När unionslagstiftaren utövar denna befogenhet för att fastställa formerna för genomförandet av friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, bland annat i syfte att anta den ordning som är tillämplig på cabotagetransporter, har unionslagstiftaren emellertid i detta avseende, såsom det erinrats om i punkterna 242 och 247 i förevarande dom, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att förena olika intressen. Såsom har konstaterats i samband med prövningen av de grunder som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, överskreds detta utrymme inte när artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 antogs.

983 Vad för det fjärde gäller Republiken Litauens argument avseende fördraget om landets anslutning till unionen, räcker det att konstatera att denna medlemsstat endast har gjort allmänna påståenden, utan att ange enligt vilka bestämmelser i detta fördrag som alla restriktioner för litauiska transportföretag att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater skulle avskaffas, i förekommande fall genom att bevilja dessa transportföretag undantag från de bestämmelser som unionslagstiftaren antagit med stöd av artikel 91.1 FEUF och som är tillämpliga på vägtransportföretag från andra medlemsstater.

984 Vad för det femte gäller argumentet att de mål som fastställs i vitboken med titeln ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” (KOM(2011) 144 slutlig) inte har uppfyllts, räcker det att erinra om att denna vitbok är en följd av ett meddelande från kommissionen och därför inte är bindande. Av detta följer att denna vitbok inte kan ligga till grund för bedömningen av huruvida artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 är lagenlig.

985 Vad för det sjätte gäller argumentet avseende ändringen av den ordning som är tillämplig på cabotagetransporter inom luftfartssektorn, kan detta argument inte godtas, och det av samma skäl som de skäl som angetts i punkt 836 i förevarande dom.

986 Vad avslutningsvis gäller Republiken Bulgariens argument om åsidosättande av den fria rörligheten för varor, har denna medlemsstat inte redogjort för på vilket sätt artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 begränsar denna frihet eller på vilket sätt dess verkningar skulle motsvara en påstådd kvantitativ restriktion som denna medlemsstat har hänvisat till.

987 Utöver att erinra om artiklarna 34–36 FEUF och domstolens praxis avseende de omständigheter under vilka en sådan kvantitativ restriktion kan anses vara motiverad enligt artikel 36 FEUF, har nämnda medlemsstat begränsat sig till att hänvisa till de argument som anförts inom ramen för den andra grund som anförts till stöd för talan, vilken grund domstolen, i punkterna 859 och 891 i förevarande dom, fann inte kan godtas.

988 Republiken Litauens andra grunds första del och Republiken Bulgariens sjunde grunds båda delar, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, kan därför inte godtas.

f) Åsidosättande av de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna och av unionens åtaganden på miljöskyddsområdet

1) Parternas argument

989 Republiken Litauen, genom sin första grund, Republiken Bulgarien, genom sin första grund som består av två delar, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Polen, genom sin grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i denna förordning, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i denna förordning, har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta denna bestämmelse, har åsidosatt de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna. Republiken Litauen har i detta avseende gjort gällande att artikel 3.3 FEU, artiklarna 11 och 191 FEUF och unionens miljö- och klimatpolitik har åsidosatts. Republiken Bulgarien har dels gjort gällande att artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU och artikel 11 FEUF, samt artikel 37 i stadgan, har åsidosatts, dels gjort gällande att artikel 3.5 FEU, artiklarna 208.2 och 216.2 FEUF samt Parisavtalet har åsidosatts. Republiken Polen har gjort gällande att artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan har åsidosatts.

990 För det första har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftaren, i enlighet med artikel 3.3 FEU, artikel 11 FEUF, artikel 90 FEUF (jämförd med artikel 3.3 FEU), artikel 191 FEUF och artikel 37 i stadgan, ska beakta miljöskyddskraven såväl vid fastställandet och genomförandet av annan unionspolitik än miljöskydds- och klimatpolitiken som i samband med andra unionsåtgärder. Målet att skydda miljön, som fastställs i artikel 191 FEUF, kan nämligen varken beaktas eller uppnås enbart genom åtgärder som vidtas med tillämpning av artikel 192 FEUF inom ramen för en separat och självständig politik. Integrationsprincipen i artikel 11 FEUF gör det möjligt att förena miljöskyddsmålen och kraven på miljöskydd med unionens övriga intressen och mål.

991 Enligt Republiken Polen skulle en tolkning enligt vilken artikel 11 FEUF avser unionsrättsliga områden och inte specifika åtgärder inte göra det möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse. Det är inte heller möjligt att godta en tolkning av denna bestämmelse som förutsätter att unionslagstiftaren har beaktat de rättsakter som den redan har antagit på miljöområdet när den antar lagstiftning på ett annat område än miljöområdet. Den omständigheten att förordning 2020/1055 ingår i ett större paket som syftar till att minska sektorn för vägtransporter bevisar inte att vederbörlig hänsyn har tagits till denna förordnings inverkan på miljön, särskilt inte på möjligheten att uppnå de miljömål som fastställts i unionens dokument och rättsakter på miljöområdet. Det är inte heller möjligt att anse att målen för att minska utsläppen av växthusgaser, när de väl har fastställts, förblir oförändrade, oavsett vilka ytterligare utsläpp som uppkommer i framtiden till följd av de skyldigheter som följer av nya unionsbestämmelser.

992 Republiken Litauen och Republiken Polen delar den tolkning som generaladvokaten Geelhoed gjorde i punkterna 59 och 60 i sitt förslag till avgörande i målet Österrike/parlamentet och rådet (C-161/04, EU:C:2006:66), enligt vilken det bara är när det är uppenbart att miljömässiga intressen inte har beaktats eller när de helt har åsidosatts som artikel 11 FEUF kan fungera som standard för en prövning av unionslagstiftningens lagenlighet. När det har fastställts att en särskild åtgärd som vidtagits av unionslagstiftaren inverkar menligt på uppnåendet av de mål som unionslagstiftaren har uppställt i andra sekundärrättsakter som antagits på miljöområdet, är unionslagstiftaren skyldig att göra en avvägning mellan de motstående intressena och, i förekommande fall, göra lämpliga ändringar i de rättsakter som är tillämpliga på miljöområdet.

993 I förevarande fall har unionslagstiftaren åsidosatt denna skyldighet genom att inte undersöka hur de i förordning 2020/1055 föreskrivna åtgärderna, särskilt karensperioden, påverkar miljöskyddskraven.

994 Republiken Bulgarien har gjort gällande att även om den omständigheten att en viss åtgärd inte har någon positiv inverkan på miljön inte i sig utgör ett åsidosättande av de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna, så är det uppenbart att de åtgärder som föreskrivs i förordning 2020/1055, bland annat karensperioden, äventyrar dessa bestämmelser, vilket kan göra att många andra åtgärder som syftar till att skydda miljön och minska förorenande utsläpp blir verkningslösa.

995 Republiken Litauen och Republiken Polen har särskilt gjort gällande att genomförandet av de åtgärder som föreskrivs i förordning 2020/1055, bland annat nämnda karensperiod, medför ytterligare transporter med tunga lastbilar, inklusive tomkörningar, vilka ger upphov till koldioxidutsläpp och luftföroreningar som orsakar många hälsoproblem. Enligt Republiken Litauen är dessa negativa aspekter bland annat ett resultat av att fordonen på grund av karensperioden måste lämna värdmedlemsstaten efter en cabotagecykel.

996 Nämna medlemsstater har anfört att enligt ECIPE:s studie med titeln ”4 miljoner ton ytterligare koldioxidutsläpp till följd av förslaget om unionsregler om cabotage i mobilitetspaketet” och ECIPE:s studie om diskriminering, utestängning och miljöskador, vilka grundades på KPMG:s beräkningar för den bulgariska sektorn för internationell transport och på uppgifter från Eurostat, skulle de ytterligare koldioxidutsläppen för hela unionen till följd av förslaget om ändring av cabotagebestämmelserna uppgå till cirka fyra miljoner ton.

997 Dessa miljökonsekvenser ska läggas till de konsekvenser som följer av de övriga åtgärder som föreskrivs i förordning 2020/1055. Enligt Republiken Polens egna bedömningar skulle således de ytterligare tomkörningar som blir följden av skyldigheten för fordonen att återvända, vilken är tillämplig på de fordon i den polska fordonsparken som har en vikt på mer än 2,5 ton och som bedriver internationella transporter, generera 672 024 ton koldioxid. Denna medlemsstat har även påpekat att enligt IRU:s uppskattningar, såsom dessa framgår av en öppen skrivelse av den 26 oktober 2018, kommer det obligatoriska återvändandet av fordonen som krävs enligt förordning 2020/1055 i sig att generera upp till ytterligare 100 000 ton koldioxidutsläpp per år. Den rapport som utarbetats av KPMG, med titeln ”Konsekvensbedömning av den preliminära överenskommelsen om mobilitetspaket 1”, visar även, med bulgariska transportföretag som exempel, att den årliga ökningen av koldioxidutsläppen till följd av dessa obligatoriska återvändanden av fordon till Bulgarien kommer att uppgå till cirka 71 000 ton.

998 Enligt Republiken Litauen och Republiken Polen kan dessa ytterligare koldioxidutsläpp göra det svårare att uppnå unionens klimatmål fram till år 2050, vilka angavs av kommissionen i den gröna given och till vilka Europeiska rådet anslöt sig den 12 december 2019. Republiken Polen har hänvisat bland annat till kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 17 september 2020, med titeln ”Höjning av Europas klimatambition för 2030 – Investering i en klimatneutral framtid till förmån för våra medborgare”.

999 Republiken Polen anser att dessa ytterligare koldioxidutsläpp kan äventyra medlemsstaternas möjligheter att nå de mål som fastställs i förordning 2018/842.

1000 Vad gäller de ytterligare utsläppen av luftföroreningar skulle dessa, enligt Republiken Polen, kunna göra det avsevärt svårare för medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv 2016/2284. Dessa ytterligare utsläpp skulle också kunna äventyra de mål som eftersträvas med direktiv 2008/50.

1001 Republiken Litauen anser att hänsyn även måste tas till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021, om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243, 2021, s. 1). I artikel 2 i denna förordning, som rör målet om klimatneutralitet, föreskrivs att unionen ska uppnå detta mål senast 2050 och att unionsinstitutionerna och medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder på unionsnivå respektive nationell nivå för att möjliggöra ett gemensamt uppnående av detta mål, med beaktande av vikten att främja såväl rättvisa och solidaritet mellan medlemsstaterna som kostnadseffektivitet när det gäller att uppnå detta mål.

1002 Även om vissa medlemsstater och kommissionen har lyft behovet av att beakta effekterna av de föreslagna åtgärderna – bland annat skyldigheten för fordonen att återvända och begränsningarna av cabotagetransporter – på ökningen av antalet tomkörningar och koldioxidutsläpp, och understrukit behovet av att göra en analys av effekterna av samtliga dessa åtgärder på unionsnivå, bortsåg unionslagstiftaren från dessa farhågor. Att kommissionsledamoten med ansvar för transportfrågor, Adina Vălean, tillkännagav att det före utgången av år 2020 skulle göras kompletterande analyser av effekterna av skyldigheten för fordonen att återvända till etableringsmedlemsstaten var åttonde vecka, och av de restriktioner som är tillämpliga på kombinerade transporter, avhjälper inte på något sätt denna underlåtenhet.

1003 I studien med titeln ”Konsekvensbedömning av en bestämmelse i samband med översynen av förordning (EG) nr 1071/2009 och förordning (EG) nr 1072/2009”, och studien med titeln ”Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report” (Mobilitetspaket 1 – Datainsamling av analys av cabotagerestriktionernas inverkan på kombinerade transporter – Slutrapport), från november 2020 (nedan kallad studien om cabotagerestriktionernas inverkan på kombinerade transporter) bekräftades att de anmärkningar som riktats mot karensperioden är välgrundade.

1004 För det andra har Republiken Bulgarien gjort gällande att denna karensperiod strider mot de miljöskyddskrav som följer av unionens internationella åtaganden. Denna medlemsstat har erinrat om ordalydelsen i artikel 208.2 FEUF, enligt vilken ”[u]nionen och medlemsstaterna ska uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för Förenta nationerna

och andra behöriga internationella organisationer”, och ordalydelsen i artikel 216.2 FEUF, enligt vilken ”[a]vtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna”.

1005 Unionslagstiftaren borde således ha beaktat skyldigheterna och målen i Parisavtalet, som antogs inom ramen för FN:s klimatkonvention och godkändes av unionen genom rådets beslut (EU) 2016/1841 av den 5 oktober 2016 om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av Parisavtalet som antagits inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (EUT L 282, 2016, s. 1).

1006 Republiken Bulgarien har påpekat att dessa mål, enligt artikel 4 i Parisavtalet, bland annat handlar om att ”nå kulmen för de globala utsläppen av växthusgaser så snart som möjligt”, att ”därefter genomföra snabba minskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen” och att främja ”miljöintegritet” samt, enligt artikel 2 i nämnda avtal, främja ”motståndskraften [mot klimatförändringar] och utvecklingen mot låga växthusgasutsläpp”.

1007 Denna medlemsstat har även erinrat om skäl 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG (EUT L 198, 2019, s. 202), i vilket det anges att ”[f]ör att bidra till målen i Parisavtalet måste övergången av hela transportsektorn i riktning mot nollutsläpp påskyndas” och att ”[t]ransportsektorns utsläpp av luftföroreningar som allvarligt skadar vår hälsa och miljön … också [måste] minskas kraftigt utan dröjsmål.” Republiken Bulgarien har slutligen påpekat att Europeiska rådet i sina slutsatser av den 12 december 2019 konstaterade att ”all relevant [unions]lagstiftning och [unions]politik måste vara förenlig med och bidra till uppfyllandet av klimatneutralitetsmålet, samtidigt som hänsyn tas till lika villkor”.

1008 Åtgärderna i förordning 2020/1055, bland annat karensperioden, strider emellertid mot målen i Parisavtalet, vilket utgör ett åsidosättande av artikel 208.2 FEUF och artikel 216.2 FEUF.

1009 Republiken Bulgarien har dessutom gjort gällande att unionen enligt artikel 3.5 FEU ska bidra till ”strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt”. Vid antagandet av en unionsrättsakt är unionslagstiftaren således skyldig att iaktta folkrätten i dess helhet. Förordning 2020/1055 är emellertid inte förenlig med folkrätten.

1010 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

1011 Vad för det första gäller fastställandet av de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelser som kan påstås ha åsidosatts i förevarande fall, kan Republiken Litauens argument avseende ett åsidosättande av artikel 3.3 FEU och Republiken Bulgariens argument avseende ett åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, inte godtas av de skäl som angetts i punkterna 423, 424 och 934 i förevarande dom.

1012 Vad för det andra gäller artikel 191 FEUF, som har åberopats av Republiken Litauen, återfinns denna artikel i avdelning XX i tredje delen i EUF-fördraget, som handlar om unionens miljöpolitik. Förordning 2020/1055 antogs emellertid inte inom ramen för denna politik utan

inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, som är föremål för avdelning VI i tredje delen i EUF-fördraget, särskilt med stöd av artikel 91.1 FEUF. Denna rättsliga grund har inte ifrågasatts i de anhängiggjorda målen.

1013 Domstolen erinrar även om att en sådan lagstiftningsakt som förordning 2020/1055 inte kan omfattas av unionens miljöpolitik enbart av det skälet att hänsyn ska tas till miljöskyddskrav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2021, Nederländerna/rådet och parlamentet, C-733/19, EU:C:2021:272, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

1014 Härav följer att artikel 191 FEUF om unionens miljöpolitik inte är relevant för prövningen av lagenligheten av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

1015 Av de skäl som angetts i punkterna 431 och 432 i förevarande dom, gäller samma sak, för det tredje, för unionens övriga sekundärrättsliga instrument, den gröna given, det meddelande från kommissionen som nämnts i punkt 998 i förevarande dom och Europeiska rådets slutsatser av den 12 december 2019, vilka åberopats av Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Republiken Polen.

1016 Mot denna bakgrund och av de skäl som angetts i punkterna 428–430 i förevarande dom, ska det endast prövas huruvida unionslagstiftaren, när denne antog artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, åsidosatte de miljöskyddskrav som följer av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan.

1017 Artikel 11 FEUF har en övergripande karaktär, vilket innebär att unionslagstiftaren ska integrera miljöskyddskraven i unionens politik och verksamhet, och särskilt i den gemensamma transportpolitik som förordning 2020/1055 ingår i.

1018 Vidare avser den lagenlighetsprövning av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 som domstolen i förevarande fall ska göra mot bakgrund av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, en unionsrättsakt inom ramen för vilken unionslagstiftaren, såsom framgår av bland annat punkterna 813, 814, 854 och 855 i förevarande dom, är skyldig att säkerställa att det råder balans mellan olika intressen och mål.

1019 Även om den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, betraktad separat, skulle få en betydande negativ inverkan på miljön, ska det för att avgöra huruvida artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, har åsidosatts under dessa omständigheter tas hänsyn tas till andra åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit för att begränsa vägtransporternas påverkan på miljön och uppnå det övergripande målet om att minska utsläppen.

1020 I förevarande fall ska det för det första påpekas att Republiken Bulgarien endast på ett allmänt och abstrakt sätt har hävdat att åtgärderna i förordning 2020/1055, bland annat karensperioden, strider mot de unionsrättsliga miljöskyddsbestämmelserna, dock utan att underbygga sina påståenden med bevisning.

1021 För det andra har Republiken Litauen och Republiken Polen genom sina argument hävdat att karensperioden kommer att ge upphov till ökade koldioxidutsläpp och luftföroreningar på grund av de ytterligare resor med tunga lastbilar, ofta i form av tomkörningar, som tillämpningen av en sådan period ger upphov till.

1022 En sådan argumentation bygger emellertid på en felaktig premiss. Såsom har påpekats i punkt 843 i förevarande dom innebär nämligen inte iakttagandet av denna karensperiod att fordonet, som dessutom är tomt, måste återvända till det berörda transportföretagets driftscentrum. De transporter som transportföretagen skulle ha utfört under karensperioden, efter en första cabotagecykel i en medlemsstat, utgör dessutom inte ytterligare transporter, utan ersätter cabotagetransporter som företagen eventuellt skulle ha utfört i samma medlemsstat utan nämnda karensperiod. För det fall det skulle vara omöjligt att under nämnda karensperiod utföra andra transporter än cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat, är det uppenbart att den period under vilken fordonet inte längre kan användas inte kan anses vara av sådan karaktär att den ger upphov till ökade utsläpp av luftföroreningar.

1023 Av detta följer att karensperioden inte, på grund av de ytterligare körningar med fordonen som arbetsgivarna påstås vara tvungna att organisera, kommer att få några betydande negativa effekter på miljön, vilket det påstått att unionslagstiftaren underlåtit att bedöma.

1024 De argument som Republiken Litauen och Republiken Polen har anfört föranleder inte någon annan bedömning.

1025 I den mån Republiken Litauen har gjort gällande att karensperioden kommer att leda till ökad fordonstrafik på grund av att fordonen är skyldiga att lämna värdmedlemsstatens territorium under karensperioden, räcker det att erinra om att enligt artikel 8.2 i förordning nr 1072/2009, som inte har ändrats genom förordning 2020/1055, måste fordonen lämna värdmedlemsstatens territorium i slutet av en första cabotagecykel, innan de, i förekommande fall, kan påbörja en ny cabotagetransport i samma medlemsstat efter en ny internationell transport.

1026 Republiken Litauen och Republiken Polen kan inte heller vinna framgång med de argument som grundar sig på de studier som avses i punkterna 996 och 997 i förevarande dom. Vad gäller de uppskattningar av miljökonsekvenserna av cabotagetrafiken som gjorts i ECIPE:s studier, har dessa extrapolerats utifrån KPMG:s beräkningar för den bulgariska transportsektorn. Utan att det är nödvändigt att fastställa huruvida de beräkningar som ligger till grund för dessa studier även omfattar konsekvenserna av skyldigheten för fordonen att återvända, ska det påpekas att dessa beräkningar under alla omständigheter hänför sig till en ändring av cabotageordningen som grundar sig på antagandet att cabotagetransporter ska utföras inom tre dagar efter den sista lossningen i värdmedlemsstaten under den internationella transporten till denna stat. Såsom bland annat medgetts i ECIPE:s studie om diskriminering, utestängning och miljöskador (s. 19), skiljer sig denna hypotes från den åtgärd som unionslagstiftaren har antagit i förevarande fall.

1027 Såsom angetts i punkt 844 i förevarande dom är uppskattningarna av konsekvenserna av skyldigheten för fordonen att återvända, oavsett om det rör sig om Republiken Polens egna bedömningar eller de bedömningar som följer av den öppna skrivelsen från IRU och den rapport som utarbetats av KPMG, vilka denna medlemsstat har åberopat, inte relevanta för bedömningen av konsekvenserna för miljön av den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, eftersom denna karensperiod inte kräver att fordonen ska återvända till det berörda transportföretagets driftscentrum.

1028 Detsamma gäller de studier som genomförts efter antagandet av förordning 2020/1055, vilka nämnts i punkt 1003 i förevarande dom. Dessa avser inte karensperioden och kan således inte användas för att visa att denna period får en betydande negativ miljöpåverkan.

1029 Mot bakgrund av det ovan anförda har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien och Republiken Polen inte visat att denna period får en betydande negativ miljöpåverkan. Deras argument avseende denna aspekt kan således inte godtas i den del de avser åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan.

1030 Det saknas således anledning att pröva vare sig Republiken Litauens och Republiken Polens argument avseende andra unionsrättsakter, vilkas miljömål de påstått äventyras av antagandet av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, eller de olika åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit inom vägtransportsektorn, vilka åberopats av parlamentet och rådet, i syfte att bedöma i vilken utsträckning unionslagstiftaren har beaktat det övergripande målet att minska utsläppen inom denna sektor.

1031 Vad för det andra gäller det miljöskyddskrav som följer av unionens internationella åtaganden, har Republiken Bulgarien först hävdat att karensperioden strider mot artikel 208 FEUF. Denna artikel återfinns i avdelning III i femte delen i EUF-fördraget, med rubriken ”Unionens yttre åtgärder”, som rör samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd, närmare bestämt i kapitel 1, som handlar om ”[u]tvecklingssamarbete”.

1032 I artikel 208.2 FEUF föreskrivs att ”[u]nionen och medlemsstaterna ska uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för Förenta nationerna och andra behöriga internationella organisationer”.

1033 Det räcker emellertid att konstatera att Republiken Bulgarien inte har visat på vilket sätt en påstådd överträdelse av Parisavtalet kan leda till att unionen åsidosätter sina åtaganden på utvecklingssamarbetsområdet, då detta avtal godkändes genom beslut 2016/1841 på grundval av artikel 192.1 FEUF, en bestämmelse som återfinns i avdelning XX, med rubriken ”Miljö”, i tredje delen i EUF-fördraget, med rubriken ”Unionens politik och inre åtgärder”, och som därför omfattas av unionens miljöpolitik.

1034 Vidare ska det, såsom denna medlemsstat har gjort gällande, påpekas att unionen enligt artikel 3.5 FEU ska bidra till ”strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, särskilt till respekt för principerna i Förenta nationernas stadga”. Vidare föreskrivs det i artikel 216.2 FEUF att internationella ”[a]vtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna” och dessa avtal har följaktligen företräde framför de rättsakter som antas av dessa institutioner. Giltigheten av en unionsrättsakt kan följaktligen påverkas av att rättsakten inte är förenlig med sådana folkrättsliga regler (dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 33 och 34 samt där angiven rättspraxis).

1035 I förevarande fall har Republiken Bulgarien åberopat åsidosättande av Parisavtalet till stöd för sitt argument att unionens internationella åtaganden på miljöskyddsområdet inte har fullgjorts. Eftersom unionen godkände avtalet genom beslut 2016/1841 utgör bestämmelserna i avtalet en integrerad del av unionens rättsordning från och med att avtalet trädde i kraft.

1036 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att bestämmelserna i ett internationellt avtal, i vilket unionen är part, kan åberopas till stöd för en talan om ogiltigförklaring av en unionsrättslig sekundärrättsakt, eller för en invändning om rättsstridighet som riktas mot en sådan rättsakt, endast om avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder därför, och om dessa

bestämmelser, till sitt innehåll, framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa (dom av den 13 januari 2015, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

1037 I förevarande fall har Republiken Bulgarien åberopat åsidosättande av artiklarna 2 och 4 i Parisavtalet.

1038 I dessa artiklar föreskrivs i huvudsak att parterna i avtalet, för att uppnå de mål som eftersträvas med avtalet, särskilt den långsiktiga temperatur som anges i artikel 2 i avtalet, ska sträva efter att nå kulmen för de globala utsläppen av växthusgaser så snart som möjligt och därefter genomföra snabba minskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen. I detta syfte bör parternas bidrag, som fastställs på nationell nivå, öka i förhållande till deras tidigare bidrag så att de uppnår högsta möjliga ambitionsnivå, samtidigt som parternas respektive kapacitet och olika nationella förhållanden beaktas.

1039 Domstolen konstaterar att i likhet med Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, som trädde i kraft den 16 februari 2005, vilket, såsom framgår av skäl 4 i beslut 2016/1841, ersattes av Parisavtalet, kan parterna till detta avtal uppfylla sina skyldigheter på det sätt och i den takt som lämpar sig för dem (se, analogt, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 76).

1040 Artiklarna 2 och 4 i Parisavtalet framstår följaktligen inte till sitt innehåll som ovillkorliga och tillräckligt precisa för att Republiken Bulgarien ska kunna åberopa dem för att bestrida lagenligheten av förordning 2020/1055, bland annat artikel 2.4 a däri.

1041 Republiken Litauens första grund, Republiken Bulgariens första grunds två delar, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordning 2020/1055, och Republiken Polens gemensamma grund för samtliga angripna bestämmelser i denna förordning, i den del denna grund avser artikel 2.4 a i förordningen, kan därför inte godtas.

1042 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Litauens talan (mål C-542/20), Republiken Bulgariens talan (mål C-545/20), Rumäniens talan (mål C-547/20), Republiken Maltas talan (mål C-552/20) och Republiken Polens talan (mål C-554/20) ogillas i den del de avser ogiltigförklaring av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055.

1043 Följaktligen ska även Rumäniens talan (mål C-547/20) ogillas i den del den avser ogiltigförklaring av artikel 2.4 b och c i denna förordning, eftersom detta yrkande om ogiltigförklaring grundar sig på samma argument som ligger till grund för yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 2.4 a.

4. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009

1044 Till stöd för sin talan (mål C-554/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, har Republiken Polen åberopat tre grunder. Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som slås fast i artikel 5.4 FEU, den andra grunden avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och vad gäller den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i det att den avser artikel 1.3 i förordningen, såvitt den inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, så avser den åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan.

a) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

1) Parternas argument

1045 Genom sin andra grund, som riktar sig mot artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, har Republiken Polen gjort gällande att denna bestämmelse inte uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen.

1046 Rättssäkerhetsprincipen innebär att rättsregler ska vara klara, precisa och förutsägbara när det gäller vilka rättsverkningar de har, så att berörda parter kan sätta sig in i situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning. Republiken Polen har gjort gällande att även om det kan godtas att en lagstiftning är vag, formulerad i abstrakta ordalag eller ger ett utrymme för skönsmässig bedömning, får den emellertid inte leda till godtycke och måste kunna preciseras i rättspraxis.

1047 I förevarande fall hindrar användningen av mycket vaga formuleringar i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, transportföretagen från att på ett tillräckligt klart och precist sätt fastställa den skyldighet som följer av denna bestämmelse och konsekvenserna av dess åsidosättande.

1048 Det första kriteriet i nämnda bestämmelse, nämligen att förarna och fordonen ”normalt” ska vara stationerade vid ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten, är nämligen mycket oklart. Även om den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse skiljer sig från de skyldigheter som anges i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 respektive artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, är det emellertid svårt att fastställa dess räckvidd.

1049 Dessutom är även det andra kriteriet i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, enligt vilket förare och fordon normalt ska stationerade vid ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten ”i ett antal som står i proportion till företagets transportvolym”, mycket vagt, så att det är omöjligt att konkret fastställa hur många fordon och förare som krävs för att uppfylla denna skyldighet.

1050 Republiken Polen anser att de abstrakta formuleringar som används i artikel 5 c i förordning nr 1071/2009, i dess lydelse före ikraftträdandet av förordning 2020/1055, i vilken det föreskrevs att ett företag, för att uppfylla kravet på etablering i den berörda medlemsstaten, effektivt och kontinuerligt med ”nödvändig administrativ utrustning” och ”lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel” ska bedriva sin verksamhet vid ett driftscentrum i denna medlemsstat, inte kan jämföras med de begrepp som anges i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, eftersom det finns en grundläggande skillnad mellan dessa båda bestämmelser. Även om begreppen ”nödvändig administrativ utrustning” och ”lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel” är av underordnad betydelse för transportföretagens verksamhet, är frågan om antalet fordon och förare avgörande för dessa företags arbetsplanering och för deras driftskostnader. Det är således väsentligt att den bestämmelse där detta behandlas är tydlig.

1051 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

1052 De överväganden som det redogjorts för i punkterna 158–162 i förevarande dom ska beaktas vid bedömningen av huruvida artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, är förenlig med rättssäkerhetsprincipen.

1053 Domstolen påpekar att enligt ordalydelsen i denna bestämmelse är transportföretagen skyldiga att regelbundet och fortlöpande förfoga över ett visst antal fordon och förare som normalt sett är stationerade vid ett driftsställe i etableringsmedlemsstaten, i ett antal som står i proportion till det antal transporter som det berörda företaget utför.

1054 Det framgår således av själva ordalydelsen i nämnda bestämmelse att syftet med denna skyldighet är att säkerställa att transportföretagen förfogar över de materiella resurser och personalresurser, knutna till deras driftsställe, som behövs för att de ska kunna genomföra sina transporter.

1055 Som generaladvokaten påpekade i punkt 705 i sitt förslag till avgörande sköter transportföretagen kontinuerligt fordonsflödet i förhållande till förarnas tillgänglighet, och de har därigenom en ganska klar uppfattning om hur många fordon och förare som behövs för deras verksamhet. Genom att inte införa strängare regler för transportföretagens skyldighet att förfoga över materiella resurser och personalresurser i förhållande till det antal transporter som utförs, har unionslagstiftarens avsikt varit att inte frånta dessa företag ett visst utrymme för skönsmässig bedömning och således den flexibilitet som krävs för att de ska kunna organisera sin transportverksamhet på sina egna villkor.

1056 Den omständigheten att villkoret i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, har formulerats i allmänna ordalag som inte gör det möjligt att fastställa det exakta antalet förare och fordon som avses i bestämmelsen, men som fastställer ett proportionalitetsförhållande mellan antalet förare och fordon och antalet transporter som utförs av det berörda företaget, strider inte mot rättssäkerhetsprincipen.

1057 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 159 i förevarande dom hindrar rättssäkerhetsprincipen nämligen inte unionslagstiftaren från att i en bestämmelse använda sig av ett abstrakt juridiskt begrepp, eller innebär ett krav på att en sådan abstrakt bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas. Det är nämligen inte möjligt för lagstiftaren att i förväg bestämma alla dessa fall.

1058 Iakttagandet av rättssäkerhetsprincipen kräver således varken att unionslagstiftaren fastställer alla specifika sätt som bestämmelserna i en lagstiftningsakt kan genomföras på eller att lagstiftaren anger samtliga konkreta situationer på vilka dessa bestämmelser kan tillämpas. Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 160 i förevarande dom har unionslagstiftaren nämligen rätt att, av flexibilitetsskäl och för att iaktta proportionalitetsprincipen, använda sig av en allmän rättslig ram som kan preciseras närmare vid ett senare tillfälle.

1059 En sådan bestämmelse som den som föreskrivs i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, som är tillämplig på en mängd olika situationer, behöver således inte i detalj ange alla situationer som den är avsedd att tillämpas på.

1060 Såsom parlamentet och rådet med rätta har påpekat är det även i abstrakta ordalag som det i artikel 5 c i förordning nr 1071/2009 – vilken i huvudsak har ersatts av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 f i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 – föreskrevs att företagen skulle förfoga över nödvändig administrativ utrustning samt lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel i ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten.

1061 I detta avseende kan Republiken Polen inte vinna framgång med sitt argument att det ska göras åtskillnad mellan, å ena sidan, villkoren avseende ”nödvändig administrativ utrustning” och ”lämplig teknisk utrustning och andra hjälpmedel” och, å andra sidan, villkoren avseende antalet fordon och förare, med motiveringen att det endast är de sistnämnda villkoren som är avgörande för transportföretagens arbetsplanering. Om så visar sig vara fallet kan ett sådant argument nämligen inte påverka bedömningen av huruvida artikel 1.3 i förordning 2020/1055 är förenlig med rättssäkerhetsprincipen, i den del denna bestämmelse inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.

1062 Republiken Polens andra grund kan därför inte godtas.

b) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

1) Parternas argument

1063 Republiken Polen har genom sin första grund, som riktar sig mot artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den mån denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, gjort gällande att denna bestämmelse strider mot proportionalitetsprincipen.

1064 Denna medlemsstat har för det första gjort gällande att i avsaknad av en adekvat bedömning av nämnda bestämmelse i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna är de bakomliggande skälen till att denna bestämmelse infördes fortfarande oklara, liksom de mål som eftersträvas med bestämmelsen.

1065 För det andra har nämnda medlemsstat understrukit att i förhållande till de åtgärder som föreskrivs i artikel 1.6 d i förordning 2020/1054 och artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, utgör skyldigheten i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, att regelbundet och kontinuerligt förfoga över ett tillräckligt antal förare och fordon, ytterligare en åtgärd som syftar till att så nära som möjligt koppla förare och fordon till det berörda transportföretagets driftscentrum, vilket ytterligare begränsar rörligheten för de fordon som står till transportföretagens förfogande.

1066 En sådan skyldighet är för övrigt godtycklig. Den tar inte hänsyn till den internationella transportsektorns särdrag, som innebär att fordonen och förarna faktiskt måste utföra transporter och inte stå till det berörda transportföretagets förfogande vid detta företags driftscentrum. Denna skyldighet avser inte förekomsten av ett fast och faktiskt driftsställe, utan reglerar det sätt på vilket transportverksamheten organiseras.

1067 För att uppfylla denna skyldighet är transportföretagen skyldiga att se till att fordon och förare oftare återvänder till företagets driftscentrum eller utveckla sin fordonspark och öka antalet förare. Båda alternativen skulle medföra betydande kostnader för transportföretagen, vilket skulle leda till att många av dem, särskilt små och medelstora företag, går i konkurs eller tvingas flytta sin

etableringsort till en mer centralt belägen medlemsstat. Dessa allvarliga konsekvenser för dessa företags verksamhet beaktades emellertid inte i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna.

1068 Giltigheten av en unionsrättsakt ska dessutom bedömas mot bakgrund av de omständigheter som unionslagstiftaren hade tillgång till när den aktuella lagstiftningen antogs. Artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, antogs under en period av ekonomisk kris som utlöst av covid-19-pandemin, då unionslagstiftaren förfogade över uppgifter om krisens inverkan på transportsektorn.

1069 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

1070 Det ska för det första understrykas, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 692 i sitt förslag till avgörande, att artikel 1.3 d i förslaget till etableringsförordning innehöll en analog bestämmelse till den bestämmelse som i förevarande fall infört en skyldighet att regelbundet och fortlöpande förfoga över ett tillräckligt antal förare och fordon, genom att det föreskrevs att ett led e skulle införas i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, med krav på att transportföretagen skulle ha tillgångar och personal i proportion till företagets verksamhet. Dessa krav nämndes i åtgärd 18 i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna (del 1/2, s. 30 och 31, och del 2/2, s. 44). Unionslagstiftaren kan följaktligen inte klandras för att ha antagit artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, då unionslagstiftaren enligt uppgift inte hade tillgång till de uppgifter som var nödvändiga för att bedöma huruvida denna bestämmelse var proportionerlig.

1071 Vad för det andra gäller proportionaliteten som sådan av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, understryker domstolen att – såsom framgår av skäl 6 i förordning 2020/1055 – syftet med denna bestämmelse, som ska ligga till grund för proportionalitetsbedömningen, är att bekämpa fenomenet med så kallade brevlådeföretag genom att säkerställa att vägtransportföretag som är etablerade i en medlemsstat har en verklig och kontinuerlig närvaro i den medlemsstaten och bedriver sin transportverksamhet därifrån. Bestämmelsen eftersträvar därigenom ett mål av allmänintresse som erkänns i unionsrätten, nämligen att bekämpa missbruk och, i synnerhet, beteenden i form av rent fiktiva upplägg som inte har någon ekonomisk förankring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 april 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, punkterna 19–25, dom av den 12 september 2006, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punkterna 51, 55, 57, 67 och 68, och dom av den 26 februari 2019, X (Mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 82).

1072 Även om denna bestämmelse, för att uppnå detta mål, kräver att transportföretaget regelbundet och kontinuerligt förfogar över ett antal fordon som uppfyller villkoren artikel 1 e, som infördes i artikel 5 i förordning nr 1071/2009 genom artikel 1.3 i förordning 2020/1055, och över förare som normalt sett är knutna till ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten, kräver den emellertid inte, i motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande, att dessa fordon och förare kontinuerligt ska befinna sig vid detta driftscentrum eller ens i den berörda medlemsstaten.

1073 Denna tolkning bekräftas av den omständigheten att det i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, föreskrivs att antalet fordon och förare som ska vara stationerade vid berörda transportföretagets driftscentrum ska stå i

proportion till det antal transporter som företaget utför, vilket förutsätter att förarna utför dessa transporter med hjälp av dessa fordon. Av detta följer att de fordon och förare som avses i denna bestämmelse med nödvändighet måste kunna förflytta sig och lämna detta transportföretags driftscentrum.

1074 För övrigt, och i motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande, innebär iakttagandet av den åtgärd som föreskrivs i artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, inte i sig någon skyldighet för det berörda transportföretaget att se till att förare och fordon återvänder oftare till sitt driftscentrum, varvid dessa skyldigheter följer av andra bestämmelser i unionsrätten, nämligen artikel 1.6 d i förordning 2020/1054, vars lagenlighet inte har ifrågasatts i någon av de grunder för ogiltigförklaring som avser denna, och artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, vilken såsom angetts i punkt 738 i förevarande dom ska ogiltigförklaras.

1075 Härav följer att skyldigheten att regelbundet och kontinuerligt förfoga över ett antal fordon och förare som normalt sett är knutna till ett driftscentrum i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat inte kan tolkas så, att dessa fordon och förare kontinuerligt ska befinna sig vid detta driftscentrum.

1076 Domstolen erinrar dessutom om att Republiken Polens argument avseende konsekvenserna av covid-19-pandemin saknar, av de skäl som angetts i punkt 857 i förevarande mål, relevans för bedömningen av huruvida förordning 2020/1055 är lagenlig.

1077 Republiken Polens första grund, i den del den avser artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, kan därför inte godtas.

c) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan

1) Parternas argument

1078 Republiken Polen har, genom sin gemensamma grund avseende samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna grund avser artikel 1.3 i förordningen, såvitt denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta denna bestämmelse, har åsidosatt artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan.

1079 Till stöd för denna grund har denna medlemsstat anfört samma argument som de argument som i huvudsak angetts i punkterna 990–1002 i förevarande dom. Republiken Polen har gjort gällande att unionslagstiftaren inte har undersökt betydelsen av skyldigheten i denna bestämmelse att regelbundet och kontinuerligt förfoga över ett antal fordon och förare som normalt sett är knutna till ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten, trots att denna skyldighet skulle få allvarliga miljökonsekvenser, eftersom den skulle medföra ytterligare transporter med tunga lastbilar, inklusive tomkörningar, vilket i sin tur skulle leda till ökade koldioxidutsläpp och luftföroreningar.

1080 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

1081 Eftersom Republiken Polen, inom ramen för sin gemensamma grund avseende samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna grund avser artikel 1.3 i förordningen, såvitt denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, har anfört samma argument mot denna bestämmelse som mot de övriga angripna åtgärderna i förordning 2020/1055, är övervägandena i punkterna 1011–1030 i förevarande dom tillämpliga på den skyldighet som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse.

1082 I motsats till vad Republiken Polen har hävdat, och såsom har påpekats i punkt 1074 i förevarande dom, innebär inte artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, att fordonen måste återvända till det berörda transportföretagets driftscentrum. Härav följer att denna medlemsstat inte har lagt fram någon omständighet som specifikt visar att denna bestämmelse kommer att få en betydande negativ miljöpåverkan som kan leda till ett åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan.

1083 Republiken Polens gemensamma grund för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del den avser artikel 1.3 i förordningen, såvitt denna inför en punkt 1 g i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, kan därför inte godtas.

1084 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Polens talan (mål C-554/20) ogillas i den del den avser ogiltigförklaring av denna bestämmelse.

5. Artikel 2.5 b i förordning 2020/1055

1085 Till stöd för sin talan (mål C-554/20) om ogiltigförklaring av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 har Republiken Polen åberopat fyra grunder. Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, vilken slås fast i artikel 5.4 FEU, den andra grunden avser åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 94 FEUF och den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna avser artikel 2.5 b däri, avser åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan.

a) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

1) Parternas argument

1086 Republiken Polen har som första grund gjort gällande att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055, genom vilken en punkt 7 infördes i artikel 10 i förordning nr 1072/2009, inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

1087 För det första anser denna medlemsstat att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 inte kringgärdas av objektiva kriterier. Skäl 22 i förordningen motiverar denna bestämmelse med en önskan att motverka otillbörliga metoder som riskerar att leda till ”social dumpning” och äventyrar respekten för den rättsliga ramen gällande cabotage. Begreppet ”social dumpning” har emellertid inte definierats och kan missbrukas. Så är fallet i förevarande fall. Det finns nämligen inte någon objektiv omständighet som kan motivera att skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan medlemsstaterna och de därav följande löneskillnaderna likställs med ”social dumpning”.

1088 Vidare ger artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme när det gäller deras möjlighet att förkorta karensperioden. Medlemsstaterna i unionens centrala delar skulle då kunna föranledas att generalisera denna typ av restriktioner och skärpa de villkor för cabotage i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 som redan nu är oproportionerliga, vilket framgår av de argument som Republiken Polen i huvudsak har anfört i punkterna 765–801 i förevarande dom.

1089 Dessutom har artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 inte varit föremål för någon konsekvensbedömning. Att unionslagstiftaren har underlåtit att pröva proportionaliteten av denna bestämmelse utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, av de skäl som Republiken Polen har gjort gällande med avseende på skyldigheten för fordonen att återvända, vilka i huvudsak angetts i punkterna 691–706 i förevarande dom.

1090 För det andra har unionslagstiftaren, genom att godtyckligt klassificera de tjänster som tillhandahålls av transportföretag från medlemsstater som har en lägre grad av ekonomisk utveckling som ”social dumpning”, underlåtit att beakta de grundläggande negativa konsekvenser som följer av begränsningen av cabotagetransporter inom ramen för kombinerade transporter, trots att cabotagetransporter gör det möjligt för transportföretagen att minska antalet tomkörningar och optimera utnyttjandet av fordonsparken.

1091 För det tredje strider artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 mot proportionalitetsprincipen sett till förhållandet mellan de kostnader som åläggs transportföretagen och det eftersträvade målet. Behovet av att bekämpa social dumpning motiverar nämligen inte att transportföretagens frihet att tillhandahålla cabotagetjänster begränsas.

1092 Unionslagstiftaren har inte beaktat att den internationella vägtransportsektorn huvudsakligen består av små och medelstora företag. Republiken Polen har i detta avseende stött sig på de argument som avser skyldigheten för fordonen att återvända och karensperioden. Denna medlemsstat har således gjort gällande att den ökning av driftskostnaderna som följer av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 kommer att påverka dessa företags lönsamhet, vilket kommer att leda till att en del av dem går i konkurs. Republiken Polen anser vidare att ökningen av driftskostnaderna med största sannolikhet kommer att leda till högre varupriser, vilket skulle kunna få allvarliga återverkningar på unionens ekonomi. Republiken Polen anser slutligen att det inte har tagits hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen.

1093 Studien om begränsning av cabotage vid kombinerade transporter bekräftar de negativa effekterna av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055.

1094 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

1095 Enligt artikel 4 i direktiv 92/106 får transportföretag inom ramen för kombinerade transporter mellan medlemsstater, det vill säga transporter i vilka andra transportsätt, såsom järnväg, inre vattenvägar eller sjöfart är förbundna med vägtransporter, utföra inledande och/eller avslutande vägsträckor som utgör en integrerad del av en sådan transport och som är undantagna från tillämpningen av bestämmelserna om cabotagetransporter.

1096 Genom artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 infördes en punkt 7 i artikel 10 i förordning nr 1072/2009, i vilken det anges att ”medlemsstaterna, om det är nödvändigt för att undvika att [artikel 4 i direktiv 92/106] missbrukas genom tillhandahållande av obegränsade och kontinuerliga tjänster bestående av inledande eller avslutande vägtransportsträckor utförda inom en värdmedlemsstat som utgör en del av en kombinerad transport mellan medlemsstater, [får] föreskriva att artikel 8 i denna förordning ska tillämpas på transportföretag när de utför sådana inledande eller avslutande vägtransportsträckor inom den medlemsstaten”.

1097 I denna punkt 7 föreskrivs dessutom följande: ”Med avseende på sådana transportsträckor får medlemsstaterna bevilja en längre period än den period på sju dagar som föreskrivs i artikel 8.2 i [förordning nr 1072/2009], och föreskriva en kortare period än den period på fyra dagar som fastställs i artikel 8.2a i denna förordning”. I punkt 7 föreskrivs vidare att ”medlemsstaterna som utnyttjar den avvikelsen ska underrätta kommissionen om detta innan de tillämpar de relevanta nationella åtgärderna”, ”ska se över dessa åtgärder minst vart femte år”, ”ska underrätta kommissionen om resultatet av denna översyn” och ”ska göra dessa regler, inbegripet respektive perioders längd, tillgängliga för allmänheten på ett transparent sätt”.

1098 Artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 ger således medlemsstaterna möjlighet att, i syfte att förhindra missbruk av det undantag som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/106, genom avvikelse från detta undantag föreskriva att reglerna om cabotagetransporter i artikel 8 i förordning nr 1072/2009, i dess lydelse enligt förordning 2020/1055, ska tillämpas på inledande och/eller avslutande vägsträckor som utförs inom deras territorium i samband med kombinerade transporter, genom att dessa medlemsstater ges möjlighet att tillämpa dessa bestämmelser på ett flexiblare sätt och förlänga cabotageperioderna och förkorta karensperioden i samband med kombinerade transporter.

1099 Efter detta klargörande ska det för det första påpekas, såsom parlamentet och rådet har gjort gällande, utan att detta har bestritts av Republiken Polen, att det i den konsekvensbedömning som åtföljde förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (SWD(2017) 362 final, s. 25) hänvisades till svårigheterna kopplade till missbruk av det undantag från cabotagereglerna vid kombinerad transport som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/106. I synnerhet ansågs det att detta undantag, som gjorde det möjligt att utveckla internationella intermodala transporter, borde bibehållas, men att man dock borde undvika att det användes det för att kringgå bestämmelserna på cabotageområdet.

1100 Domstolen konstaterar dessutom även att det i nämnda konsekvensbedömning (s. 16 och 17) bland annat togs hänsyn till vilka återverkningar ett fullständigt avskaffande av det undantag som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/106 skulle få.

1101 Mot denna bakgrund kan unionslagstiftaren inte klandras för att ha antagit artikel 2.5 b i förordning 2020/1055, trots att denne påstås inte ha haft tillgång till de uppgifter som behövdes för att bedöma huruvida denna bestämmelse var proportionerlig.

1102 Vad för det andra gäller frågan huruvida artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 är proportionerlig, påpekar domstolen, i fråga om det mål som eftersträvas med denna bestämmelse och mot bakgrund av vilket proportionaliteten ska prövas, att det i skäl 22 i förordning 2020/1055, såsom Republiken Polen har gjort gällande, visserligen hänvisas till ”social dumpning” som en av de tänkbara konsekvenserna av de otillbörliga metoder som konstaterats inom sektorn för kombinerad transport.

1103 Att bekämpa social dumpning är emellertid inte det främsta syftet med denna bestämmelse. Såsom framgår av själva ordalydelsen i bestämmelsen, läst mot bakgrund av skäl 22, syftar nämnda bestämmelse nämligen till att förhindra missbruk av artikel 4 i direktiv 92/106, i syfte till att kringgå cabotagetransporternas tillfälliga karaktär och tillåta permanent närvaro av fordon i en annan medlemsstat än den där transportföretaget är etablerat.

1104 Vad gäller påståendet att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 är oproportionerlig i förhållande till detta syfte, påpekar domstolen till att börja med att Republiken Polen inte har anfört några specifika argument till stöd för denna grund. Denna medlemsstat har endast upprepat de argument som den har anfört inom ramen för den första grunden, nämligen att skyldigheten för fordonen att återvända strider mot proportionalitetsprincipen.

1105 Republiken Polens argument att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 kan leda till en ökning av antalet tomkörningar och att till det blir svårt att optimera driften av transportfordonsparken kan emellertid inte godtas.

1106 Att en medlemsstat utnyttjar den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse innebär nämligen inte ett fullständigt förbud mot att utföra inledande och/eller avslutande vägsträckor på dess territorium inom ramen för kombinerade transporter, men det skapar ett ramverk för dessa vägsträckor genom tillämpning av bestämmelserna om cabotagetransporter, med möjlighet att förlänga den tillåtna cabotageperioden och förkorta karensperioden.

1107 I motsats till den premiss som Republiken Polen grundar sin argumentation på innebär artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 dessutom inte att fordonet måste återvända till transportföretagets driftscentrum och hindrar således inte detta företag, för det fall en medlemsstat utnyttjar den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse, från att utföra andra transporter än de som avses i nämnda bestämmelse för att minska antalet tomkörningar.

1108 Vad för övrigt gäller studien om begränsningar av cabotage vid kombinerade transporter, vilken genomfördes efter antagandet av förordning 2020/1055, erinrar domstolen om att enligt dess fasta praxis ska giltigheten av en unionsrättsakt bedömas mot bakgrund av de uppgifter som unionslagstiftaren hade tillgång till när den aktuella lagstiftningen antogs (dom av den 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

1109 Republiken Polen har under alla omständigheter inte visat på vilket sätt denna studie – som bygger på antagandet att det system för cabotagetransporter som föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 1072/2009, bland annat i artikel 8.2 och 8.2a, i samtliga medlemsstater kan tillämpas i sin helhet på kombinerade transporter – är relevant i förevarande fall.

1110 Rådet har med rätta gjort gällande att det antagande som görs i den studien innebär en striktare begränsning av det undantag som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 92/106 än den åtgärd som unionslagstiftaren antog i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055.

1111 Det ska nämligen inledningsvis understrykas att medlemsstaterna endast kan använda sig av den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse ”om det är nödvändigt för att undvika att [nämnda artikel 4] missbrukas genom tillhandahållande av obegränsade och kontinuerliga tjänster bestående av inledande eller avslutande vägtransportsträckor utförda inom en värdmedlemsstat som utgör en del av en kombinerad transport”.

1112 Genom att föreskriva att ”medlemsstaterna [får] bevilja en längre period än den period på sju dagar som föreskrivs i artikel 8.2 i [förordning nr 1072/2009], och föreskriva en kortare period än den period på fyra dagar som fastställs i artikel 8.2a i denna förordning”, blev medlemsstaterna inte skyldiga att tillämpa bestämmelserna om cabotagetransporter i förordning nr 1072/2009 fullt ut på kombinerade transporter, utan gavs de möjlighet att tillämpa dessa bestämmelser på ett flexiblare sätt.

1113 Republiken Polen har grundat sig på en felaktig tolkning av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 när denna medlemsstat har gjort gällande att den möjlighet som medlemsstaterna enligt denna bestämmelse har att fastställa en kortare karensperiod än den period på fyra dagar som föreskrivs i artikel 8.2a i förordning nr 1072/2009 gör det möjligt för dessa medlemsstater att på ett striktare sätt reglera villkoren för cabotagetransporter, eftersom den medlemsstat som genom att förkorta karensperioden mellan två cabotagecykler tillämpar den möjlighet som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 tillåter transportföretagen att utföra cabotagetransporter inom sitt territorium i samband med kombinerade transporter oftare än om den karensperiod som föreskrivs i artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 tillämpas.

1114 Slutligen är tillämpningen av den möjlighet som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 underkastad en kontroll, eftersom de medlemsstater som önskar använda sig av denna möjlighet bland annat ska underrätta kommissionen om detta innan de tillämpar de relevanta nationella åtgärderna och ska se över dessa åtgärder minst vart femte år samt anmäla resultatet av denna översyn till kommissionen.

1115 Av det ovan anförda följer att Republiken Polen inte har visat att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 är oproportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med denna bestämmelse.

1116 Republiken Polens första grund kan därför inte godtas.

b) Åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF

1) Parternas argument

1117 Republiken Polen har genom sin andra och den tredje grund avseende artikel 2.5 b i förordning 2020/1055, vilka ska prövas tillsammans, gjort gällande att denna bestämmelse strider mot artiklarna 91.2 och 94 FEUF.

1118 Denna medlemsstat har i detta avseende upprepat de argument som anförts mot skyldigheten för fordonen att återvända och mot karensperioden.

1119 Nämnda medlemsstat har dessutom för det första gjort gällande att unionslagstiftaren har åsidosatt artikel 91.2 FEUF, eftersom underlåtelsen att beakta situationen för transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen resulterar i att den möjlighet som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 om cabotagetrafik vid kombinerad transport leder till sänkt levnadsstandard och minskad sysselsättning i vissa regioner.

1120 Dessutom är syftet med direktiv 92/106, enligt det tredje skälet i direktivet, att bekämpa vägnätets överbelastning och de föroreningar som hänger samman med vägtransporter. Genom att i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 begränsa tillämpningsområdet för direktiv 92/106 har

unionslagstiftaren även åsidosatt artikel 91.2 FEUF, genom att underlåta att beakta de negativa återverkningar som artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 får på utnyttjandet av transportmedel. Ökningen av antalet tomkörningar och de ökade svårigheterna att utföra kombinerade transporter leder oundvikligen till ökad vägtrafik och därmed till en försämrad väginfrastruktur.

1121 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att införa ytterligare begränsningar för cabotage, har åsidosatt artikel 94 FEUF, genom att underlåta att beakta situationen för transportföretag, bland annat transportföretag från medlemsstater i utkanten av unionen och små och medelstora företag. Lagstiftaren beaktade inte heller den omständigheten att den ekonomiska kris som utlöstes av covid-19-pandemin, som fick särskilt negativa effekter för vägtransportsektorn, gjorde transportföretagens situation ännu svårare.

1122 Dessutom vittnar hänvisningen till ”social dumpning” som motivering till artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 om att situationen för transportföretag från medlemsstater i utkanten av unionen inte har beaktats. Viljan att säkerställa en absolut jämlik konkurrens mellan transportföretag i samtliga medlemsstater strider mot själva begreppet konkurrens. Skillnaderna i produktivitet och ekonomisk utveckling, vilka i slutändan tar sig uttryck i olika lönenivåer, utgör nämligen drivkraften för handelsutbytet i en konkurrensutsatt miljö. Ansträngningarna för att begränsa möjligheterna för transportföretag som är etablerade i de mindre utvecklade medlemsstaterna att tillhandahålla cabotagetjänster visar således att dessa företags ekonomiska situation inte har beaktats i konkurrensrättsligt hänseende.

1123 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för denna grund.

2) Domstolens bedömning

1124 Domstolen erinrar för det första om att, såsom angetts i punkterna 935–940 i förevarande dom, iakttagandet av artikel 91.2 FEUF, enligt vilken unionslagstiftaren vid antagandet av sådana åtgärder som den som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 ska beakta allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, i huvudsak ska spegla lagstiftarens skyldighet att handla med iakttagande av proportionalitetsprincipen genom att vidta åtgärder som är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås, som inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och som är proportionerliga i förhållande till nämnda mål.

1125 Såsom har konstaterats i punkt 1116 i förevarande dom gör de argument som Republiken Polen har anfört till stöd för sitt påstående att proportionalitetsprincipen har åsidosatts genom artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 inte det möjligt att dra slutsatsen att unionslagstiftaren har åsidosatt denna princip.

1126 Utöver den omständigheten att de argument som anförts inom ramen för prövningen av det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen har underkänts, har denna medlemsstat inte heller, till stöd för förevarande grund om åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, lagt fram någon ytterligare omständighet som kan visa att den möjlighet som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 skulle få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel, vilket unionslagstiftaren, i strid med artikel 91.2 FEUF, inte ska ha beaktat när denne införde denna skyldighet.

1127 Vad först gäller återverkningarna på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, har Republiken Polen inte anfört några specifika argument i detta avseende. Denna medlemsstat har i likhet med sina invändningar mot karensperioden i stället hänvisat till sina argument avseende skyldigheten för fordonen att återvända, och till att denna skyldighet skulle leda till ytterligare körningar, utan att förklara på vilket sätt konsekvenserna av den sistnämnda skyldigheten även gäller för detta alternativ.

1128 Republiken Polens argument avseende sysselsättningsnivån ska i avsaknad av konkreta uppgifter till stöd för dessa argument följaktligen anses vara av spekulativ karaktär.

1129 Vidare kan Republiken Polen, av de skäl som anges i punkterna 1106 och 1107 i förevarande dom, inte heller vinna framgång med sitt argument att artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 kommer att leda till en försämring av transportutrustning och transportinfrastruktur på grund av en ökning av antalet tomkörningar och på grund av att transporter enbart på väg ersätts med kombinerade transporter. Dessa argument grundar sig för övrigt delvis på antagandet att flera medlemsstater samtidigt utnyttjar den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse, vilket emellertid inte kan presumeras.

1130 Vad för det andra gäller argumentet om ett påstått åsidosättande av artikel 94 FEUF, räcker det att erinra om att denna bestämmelse, enligt vilken varje åtgärd som vidtas inom ramen för fördragen ”med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor” ska avvägas med hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretagen, saknar relevans i förevarande fall. Artikel 2.5 b i förordning 2020/1055, i vilken det föreskrivs en möjlighet att tillämpa artikel 8 i förordning nr 1072/2009 vid kombinerade transporter, reglerar nämligen inte fraktsatser och befordringsvillkor vid transport av gods eller passagerare, utan ger medlemsstaterna möjlighet att i syfte att undvika missbruk fastställa regler för hur de inledande och/eller avslutande vägtransportsträckor som utgör en integrerad del av en sådan kombinerad transport ska utföras.

1131 Republiken Polens andra och tredje grund avseende artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 kan därför inte godtas.

c) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan

1) Parternas argument

1132 Republiken Polen har, genom den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna grund avser artikel 2.5 b däri, gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta denna bestämmelse, har åsidosatt artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan.

1133 Inom ramen för denna grund har denna medlemsstat, med avseende på artikel 2.5 b, åberopat samma argument som de argument som angetts i punkterna 990–1002 i förevarande dom, för att göra gällande att unionslagstiftaren inte har gjort en lämplig analys av de allvarliga miljökonsekvenserna som denna bestämmelse skulle få, eftersom den skulle medföra ytterligare transporter med tunga lastbilar, inklusive tomkörningar, vilket skulle leda till ökade koldioxidutsläpp och luftföroreningar

1134 Republiken Polen har dessutom preciserat att studien om begränsningar av cabotage vid kombinerade transporter bekräftar de negativa miljöeffekterna av den åtgärd som föreskrivs i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055 i samband med kombinerade transporter och den omständigheten att denna åtgärd strider mot målen i den gröna given.

1135 Parlamentet och rådet anser att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

1136 Eftersom Republiken Polen, inom ramen för den grund som är gemensam för samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del denna grund avser artikel 2.5 b däri, har anfört samma argument mot denna bestämmelse som mot de övriga angripna bestämmelserna i förordning 2020/1055, är övervägandena i punkterna 1011–1030 i förevarande dom tillämpliga på den möjlighet som föreskrivs i den bestämmelsen.

1137 Av de skäl som angetts i punkterna 1106, 1107 och 1129 i förevarande dom kan Republiken Polen i övrigt inte vinna framgång med sitt påstående att denna möjlighet kommer att leda till ytterligare transporter av en sådan omfattning att det kommer att få så stora negativa effekter på miljön att det kan utgöra ett åsidosättande av bestämmelserna i artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan.

1138 Vad vidare gäller studien om begränsningar av cabotage i samband med kombinerade transporter, grundar sig denna, såsom konstaterats i punkterna 1110–1114 i förevarande dom, på ett antagande som innebär en striktare begränsning av tillämpningen av artikel 4 i direktiv 92/106 än omfattningen av den möjlighet som unionslagstiftaren antog i artikel 2.5 b i förordning 2020/1055.

1139 Republiken Polens gemensamma grund avseende samtliga angripna bestämmelser i förordning 2020/1055, i den del den avser artikel 2.5 b i denna förordning, kan därför inte godtas.

1140 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Polens talan (mål C-554/20) ogillas i den del den avser ogiltigförklaring av artikel 2.5 b i förordning 2020/1055.

6. Slutsatser beträffande förordning 2020/1055

1141 Av det ovan anförda följer att Republiken Litauens talan (mål C-542/20), Republiken Bulgariens talan (mål C-545/20), Rumäniens talan (mål C-547/20), Republiken Cyperns talan (mål C-550/20), Ungerns talan (mål C-551/20), Republiken Maltas talan (mål C-552/20) och Republiken Polens talan (mål C-554/20) om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, ska bifallas och i övrigt ogillas.

C. Direktiv 2020/1057

1142 Republiken Litauen (mål C-541/20), Rumänien (mål C-548/20), Ungern (mål C-551/20) och Republiken Polen (mål C-555/20) har yrkat att domstolen i första hand ska ogiltigförklara flera bestämmelser i direktiv 2020/1057, och i andra hand direktivet i dess helhet. Republiken Bulgarien (mål C-544/20) och Republiken Cypern (mål C-550/20) har yrkat att direktivet ska ogiltigförklaras i sin helhet.

1143 För det första har Republiken Litauen, Rumänien, Ungern och Republiken Polen i sin respektive talan yrkat ogiltigförklaring av artikel 1 i direktiv 2020/1057, eller av vissa bestämmelser i punkterna 3–7 i denna artikel (nedan kallade de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057), i den del det i dessa bestämmelser görs åtskillnad mellan olika typer av vägtransporter och vissa av dessa typer av vägtransporter undantas från tillämpningen av bestämmelserna om utstationering av arbetstagare i direktiv 96/71. Vad gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns yrkanden om ogiltigförklaring av direktiv 2020/1057 i dess helhet, har de till stöd för respektive talan även utvecklat grunder och argument som endast avser bestämmelserna i artikel 1 i direktivet och särskilt punkterna 3 och 4 i denna artikel.

1144 För det andra har Republiken Polen i sin talan även yrkat ogiltigförklaring av artikel 9.1 i direktiv 2020/1057, i den del denna fastställer fristen för införlivande av direktivet.

1. Översikt över grunderna

1145 Republiken Litauen har åberopat tre grunder till stöd för sitt förstahandsyrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.3 och 1.7 i direktiv 2020/1057, och för sitt andrahandsyrkande om ogiltigförklaring av direktivet i dess helhet (mål C-541/20). Den första grunden avser åsidosättande av den allmänna principen om icke-diskriminering i artikel 20 i stadgan, den andra grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och den tredje grunden avser åsidosättande av principen om ”god lagstiftning”. Domstolen erinrar emellertid om att nämnda medlemsstat vid förhandlingen, såsom redan har angetts i punkt 68 i förevarande dom, återkallade sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.7 om cabotagetransporter.

1146 Till stöd för sin respektive talan om ogiltigförklaring av direktiv 2020/1057 i dess helhet (målen C-544/20 och C-550/20) har Republiken Bulgarien och Republiken Cypern åberopat fem grunder som till stor del överlappar varandra och som huvudsakligen avser artikel 1.3 och 1.4 i direktivet. De första grunderna avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och artikel 1 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De andra grunderna avser åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering, vilka slås fast i artikel 18 FEUF och artiklarna 20 och 21 i stadgan, principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, vilken slås fast i artikel 4.2 FEU, och – ”i den mån domstolen anser det nödvändigt” – artikel 95.1 FEUF. De tredje grunderna avser åsidosättande av artikel 91.1 FEUF. De fjärde grunderna avser åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF. De femte grunderna avser åsidosättande av artiklarna 34 och 35 FEUF (den första delgrunden) och i första hand av artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, och i andra hand av artikel 56 FEUF (den andra delgrunden).

1147 Rumänien har åberopat två grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av i första hand artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057, och i andra hand av direktivet i dess helhet (mål C-548/20). Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och den andra grunden avser åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF.

1148 Till stöd för sitt förstahandsyrkande om ogiltigförklaring av artikel 1 i direktiv 2020/1057 (mål C-551/20) har Ungern åberopat en enda grund, nämligen åsidosättande av artikel 1.3 a i direktiv 96/71. Till stöd för sitt andrahandsyrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.6 i direktiv 2020/1057 har Ungern åberopat två grunder. Den första grunden avser en uppenbart oriktig bedömning och åsidosättande av proportionalitetsprincipen, medan den andra grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen.

1149 Republiken Polen har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av i första hand artikel 1.3, 1.4, 1.6 och 1.7 i direktiv 2020/1057, och i andra hand av direktivet i dess helhet (mål C-555/20). Den första grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU, den andra grunden avser åsidosättande av artikel 91.2 FEUF, den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 94 FEUF och den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 11 FEUF samt artikel 37 i stadgan. Republiken Polen har åberopat tre grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av artikel 9.1 i direktiv 2020/1057, och alternativt av direktivet i dess helhet. Den första grunden avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, den andra grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU och den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 94 FEUF.

1150 Efter att ha sammanfattat de unionsbestämmelser som är tillämpliga på utstationering av förare inom vägtransportsektorn och i detta sammanhang redogjort för de olika typer av vägtransporter som avses i artikel 1 i direktiv 2020/1057, kommer domstolen att i tur och ordning pröva yrkandena om ogiltigförklaring av artikel 1 eller vissa av bestämmelserna däri samt av artikel 9.1 i detta direktiv.

2. Unionsbestämmelser tillämpliga på utstationering av förare inom vägtransportsektorn

1151 Domstolen erinrar till att börja med om att direktiv 96/71, såsom framgår av artikel 1.1 däri, syftar till att säkerställa skyddet för utstationerade arbetstagare under deras utstationering i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster genom att fastställa tvingande bestämmelser som måste respekteras med avseende på arbets- och anställningsvillkor och skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Enligt artikel 2.1 i detta direktiv avses med utstationerad arbetstagare varje arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där han eller hon vanligtvis arbetar. Enligt artikel 3.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att de berörda företagen på lika villkor garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium arbets- och anställningsvillkor i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs på de områden som räknas upp i denna bestämmelse, vilket enligt led b respektive led c i denna bestämmelse inkluderar antal betalda semesterdagar per år och lön.

1152 Såsom domstolen redan har slagit fast är direktiv 96/71, med undantag av tillhandahållande av tjänster som innefattar besättning ombord inom handelsflottan, i princip tillämpligt på alla former av tillhandahållande av tjänster över gränserna som innebär utstationering av arbetstagare, oavsett till vilken ekonomisk sektor tjänsten har anknytning, och därmed även inom vägtransportsektorn (dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkt 33).

1153 Direktiv 2020/1057 reglerar, såsom framgår av själva rubriken, i huvudsak två områden. För det första fastställer detta direktiv särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71 och direktiv 2014/67 för utstationering av förare inom vägtransportsektorn. För det andra ändrar det direktiv 2006/22 vad gäller tillsynskrav och förordning nr 1024/2012. De medlemsstater som har väckt talan om ogiltigförklaring av direktiv 2020/1057 eller en del av detta direktiv har koncentrerat sig på det första av dessa två områden.

1154 Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 1.1 i direktiv 2020/1057 införs genom denna artikel bland annat särskilda regler om utstationering av förare inom vägtransportsektorn. Enligt skäl 1 i detta direktiv syftar införandet av sådana specifika regler till att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare, å ena sidan, och lämpliga affärsvillkor och villkor som främjar rättvis konkurrens för vägtransportföretag, å andra sidan, för att skapa en säker, effektiv

och socialt ansvarsfull vägtransportsektor. Av samma skäl följer även att det med tanke på att arbetskraften inom vägtransportsektorn är mycket rörlig behövs sektorsspecifika regler för att säkerställa balans mellan vägtransportföretagens frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, den fria rörligheten för varor, tillfredsställande arbetsvillkor och det sociala skyddet för förare.

1155 Av skäl 8 i direktiv 2020/1057 framgår nämligen att med tanke på att transportsektorn kännetecknas av stor rörlighet utstationeras förare i allmänhet inte till en annan medlemsstat enligt tjänsteavtal för långa tidsperioder, vilket ibland är fallet inom andra sektorer. I syfte att under dessa särskilda omständigheter säkerställa att friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster grundar sig på rättvis konkurrens mellan transportföretag och på så sätt säkerställa att den inre marknaden fungerar väl, preciseras i de sektorsspecifika regler som fastställs i direktivet, vilket framgår av skälen 2 och 3 däri, under vilka omständigheter förarna omfattas eller inte omfattas av bestämmelserna om utstationering av arbetstagare i direktiv 96/71.

1156 Av skäl 9 i direktiv 2020/1057 framgår att unionslagstiftaren valde att grunda dessa sektorsspecifika regler på förekomsten av en tillräcklig koppling mellan å ena sidan föraren och den tillhandahållna tjänsten och å andra sidan en värdmedlemsstats territorium och, för att göra det lättare att upprätthålla efterlevnaden av dessa regler, gjorde åtskillnad mellan olika typer av transporter beroende på graden av koppling till värdmedlemsstatens territorium.

1157 I artikel 1.3–1.7 i direktivet, jämförda med skälen 7–13 i direktivet, görs således åtskillnad mellan fem typer av internationella vägtransporter, nämligen bilaterala transporter, icke-bilaterala transporter (nedan kallade externa transporter), transittransporter, kombinerade transporter och cabotagetransporter.

1158 Vad för det första gäller bilaterala transporter består dessa, såsom framgår av skäl 10 i direktiv 2020/1057, av transporter från den medlemsstat där transportföretaget är etablerat till en annan medlemsstats eller ett tredjelands territorium eller omvänt från en medlemsstat eller ett tredjeland till den medlemsstat där transportföretaget är etablerat.

1159 Det framgår av artikel 1.3 första stycket och 1.4 första stycket i direktiv 2020/1057 att en förare, utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv 96/71, inte ska anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71 när föraren utför bilaterala transporter av gods respektive passagerare. I artikel 1.3 tredje, fjärde och femte styckena och artikel 1.4 tredje och fjärde styckena i direktiv 2020/1057 föreskrivs dessutom undantag för ytterligare aktiviteter, såväl för bilaterala transporter av gods som för bilaterala transporter av personer.

1160 Vad för det andra gäller externa transporter framgår det av skäl 13 i direktiv 2020/1057 att sådana transporter kännetecknas av att föraren utför en internationell transport utanför den medlemsstat där det utstationerande företaget är etablerat. Det rör sig således om transporter som utförs från en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat eller från ett tredjeland till en annan medlemsstat än etableringsmedlemsstaten eller till ett tredjelands territorium. Av detta skäl framgår även att sektorspecifika regler i dessa fall endast krävs med avseende på administrativa krav och kontrollåtgärder.

1161 Vad för det tredje gäller transittransporter består dessa, såsom framgår av skäl 11 i direktiv 2020/1057, av transporter där föraren passerar genom en medlemsstats territorium utan att lasta eller lossa gods och utan att ta upp eller släppa av passagerare. I artikel 1.5 i nämnda direktiv föreskrivs att när en förare på detta sätt passerar genom en medlemsstats territorium ska föraren inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71.

1162 Vad för det fjärde gäller kombinerade transporter definieras dessa i artikel 1 andra stycket i direktiv 92/106, vilket det uttryckligen hänvisas till i direktiv 2020/1057, som transport av gods mellan medlemsstater då en lastbil eller ett annat transportmedel kopplat till lastbilen används för transport på väg den inledande och avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan. I artikel 1.6 i direktiv 2020/1057 anges att utan hinder av vad som sägs i artikel 2.1 i direktiv 96/71/EG ska en förare inte anses vara utstationerad när föraren utför den inledande eller avslutande vägtransportsträckan i en kombinerad transport om vägtransportsträckan i sig utgörs av bilaterala transporter.

1163 Vad för det femte gäller cabotagetransporter definieras dessa i artikel 2.6 i förordning nr 1072/2009, i förening med skäl 15 i samma förordning, som tjänster som transportföretag tillhandahåller i en medlemsstat där de inte är etablerade och det anges att dessa inte bör förbjudas så länge de inte genomförs på ett sätt som skapar en permanent eller kontinuerlig verksamhet i den medlemsstaten. I artikel 1.7 i direktiv 2020/1057 föreskrivs att en förare som utför en sådan transport ska anses vara utstationerad i enlighet med direktiv 96/71.

3. Artikel 1 i direktiv 2020/1057

1164 Till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller av vissa bestämmelser i punkterna 3–7 i den artikeln har Republiken Litauen (mål C-541/20), Republiken Bulgarien (mål C-544/20), Rumänien (mål C-548/20), Republiken Cypern (mål C-550/20), Ungern (mål C-551/20) och Republiken Polen (mål C-555/20) åberopat åsidosättande av

– artikel 1.3 a i direktiv 96/71 (Ungerns enda grund till stöd för förstahandsyrkandet),

– principerna om likabehandling och icke-diskriminering (Republiken Litauens första grund, Republiken Bulgariens andra grund, Rumäniens andra grund, Republiken Cyperns andra grund och Ungerns andra grund till stöd för sitt andrahandsyrkande),

– proportionalitetsprincipen (Republiken Litauens andra och tredje grund, Republiken Bulgariens första grund, Rumäniens första grund, Republiken Cyperns första grund, Ungerns första grund till stöd för sitt andrahandsyrkande, och Republiken Polens första grund),

– unionsrättsliga bestämmelser på den gemensamma transportpolitikens område, vilka föreskrivs dels i artikel 91.1 FEUF (Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns tredje grund), dels i artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, i artikel 91.2 FEUF och i artikel 94 FEUF (Republiken Bulgariens fjärde grund, Republiken Polens andra grund avseende artikel 91.2 FEUF, Republiken Polens tredje grund avseende artikel 94 FEUF och Republiken Cyperns fjärde grund),

– den fria rörligheten för varor, som föreskrivs artiklarna 34 och 35 FEUF (Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns femte grunds första del),

– friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF, och alternativt artikel 56 FEUF (Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns femte grunds andra del), och

– unionsrättsliga bestämmelser på miljöskyddsområdet, som föreskrivs i artikel 11 FEUF och i artikel 37 i stadgan (Republiken Polens fjärde grund).

1165 De grunder som avser artikel 1 i direktiv 2020/1057 ska således prövas grupperade på detta sätt och i denna ordning.

a) Åsidosättande av artikel 1.3 a i direktiv 96/71

1) Parternas argument

1166 Ungern har som enda grund till stöd för förstahandsyrkandet gjort gällande att artikel 1 i direktiv 2020/1057 strider mot artikel 1.3 a i direktiv 96/71, eftersom förare som utför internationella vägtransporter i allmänhet inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/71, med hänsyn till särdragen i den verksamhet som de utövar.

1167 Enligt artikel 1.3 a i direktiv 96/71 – till vilken det hänvisas i artikel 1.2 i direktiv 2020/1057 – är reglerna om utstationering för det första endast tillämpliga på förare som utför internationella vägtransporter om det finns ett avtalsförhållande mellan det utstationerande företaget och mottagaren av tjänsten. Även om ett sådant avtalsförhållande är ovanligt inom ramen för transportavtal krävs det enligt direktiv 2020/1057 inte att ett sådant avtal ingås mellan det utstationerande företaget och mottagarföretaget för att bestämmelserna om utstationering ska vara tillämpliga. Det räcker att föraren passerar en nationell gräns.

1168 För det andra har utstationeringen, i den mening som avses i direktiv 96/71, ett nära samband med arbetsgivarens tillhandahållande av tjänster i värdmedlemsstaten. Inom ramen för transportverksamheten läggs tonvikten emellertid inte på den tjänst som föraren tillhandahåller, utan på transporten av gods mellan medlemsstaterna. Det rör sig således inte om en sådan verksamhet som kan motivera att bestämmelserna om utstationering i direktiv 96/71 tillämpas. Detta argument stöds dessutom av unionens svar på den kris som orsakades av covid-19-pandemin. Efter att olika medlemsstater infört reserestriktioner ingrep nämligen kommissionen nästan direkt för att säkerställa att godstransporterna fungerade så smidigt som möjligt.

1169 På grund av den stora rörligheten för arbetstagare vid internationella godstransporter på väg kan dessa förare för det tredje inte anses tillfälligt utföra sitt arbete i en annan medlemsstat, utan de ska snarare anses ständigt förflytta sig mellan flera medlemsstater. I sin dom av den 19 december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), slog domstolen för övrigt fast att en arbetstagare, med avseende på direktiv 96/71, inte kan anses vara utstationerad på en medlemsstats territorium om utförandet av arbetet inte har en tillräcklig anknytning till detta territorium. En kortvarig vistelse – exempelvis några timmar – i en annan medlemsstat kan inte skapa en tillräcklig anknytning till denna medlemsstat.

1170 Domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), påverkar inte dessa konstateranden. Även om det av den domen framgår att tillämpningen av direktiv 96/71 på vägtransportföretag i princip inte är utesluten, uppfyller, i avsaknad av en

tillräcklig anknytning till de medlemsstater där förarna utför sitt arbete, emellertid ett stort antal vägtransporttjänster inte villkoren för att det ska kunna anses röra sig om en utstationering som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, enligt domstolens tolkning i nämnda dom. Förutom vid cabotage, för vilket domstolen har slagit fast att det finns en sådan tillräcklig anknytning, har domstolen således inte gett något kategoriskt svar beträffande andra situationer, eftersom varje enskilt fall ska bedömas med hänsyn till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet.

1171 Parlamentet och rådet har gjort gällande att denna grund är verkningslös eller ogrundad.

2) Domstolens bedömning

1172 Domstolen erinrar inledningsvis om att, såsom framgår av den praxis från domstolen som det hänvisats till i punkt 431 i förevarande dom, en sekundärrättsakts materiella lagenlighet i princip inte kan prövas mot bakgrund av en annan unionsrättsakt av samma rang. Ungern kan följaktligen inte med framgång hävda att bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 är ogiltiga mot bakgrund av artikel 1.3 a i direktiv 96/71.

1173 I den mån Ungern genom sin enda grund har gjort gällande att det finns inkonsekvenser mellan tillämpningsområdet för direktiv 96/71 och tillämpningsområdet för direktiv 2020/1057, ska det påpekas att det inte finns några sådana inkonsekvenser, och detta oberoende av huruvida detta hade varit tillräckligt för att motivera en ogiltigförklaring av artikel 1 i sistnämnda direktiv. För det första har domstolen nämligen slagit fast att direktiv 96/71 är tillämpligt på tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster inom vägtransportsektorn (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkterna 33–41, och dom av den 8 juli 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, punkterna 34–36). Av detta följer att förare som utför internationella vägtransporter kan omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/71 på grundval av bestämmelserna i detta direktiv och inte, såsom Ungern felaktigt tycks antyda, på grund av antagandet av direktiv 2020/1057.

1174 För det andra utgör direktiv 2020/1057, såsom parlamentet riktigt har framhållit, en *lex specialis* i förhållande till direktiv 96/71, eftersom syftet med det förstnämnda direktivet inte är att utvidga tillämpningsområdet för det sistnämnda direktivet, utan att precisera under vilka omständigheter förare som utför internationella vägtransporter ska anses vara utstationerade arbetstagare i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 96/71 och således omfattas av tillämpningsområdet för det sistnämnda direktivet.

1175 Eftersom Ungern har kritiserat unionslagstiftaren för att genom antagandet av artikel 1 i direktiv 2020/1057 ha gjort utstationeringsreglerna tillämpliga även på transporter som inte inbegriper någon av de gränsöverskridande åtgärder som avses i artikel 1.3 a i direktiv 96/71, påpekar domstolen att direktiv 2020/1057, såsom denna medlemsstat själv har framhållit, uttryckligen hänvisar till sistnämnda bestämmelse, genom att det i artikel 1.2 i direktivet föreskrivs att de särskilda reglerna om utstationering av förare i artikel 1 ska tillämpas på förare som är anställda av transportföretag som är etablerade i en medlemsstat och som vidtar den gränsöverskridande åtgärd som avses i artikel 1.3 a i direktiv 96/71, det vill säga utstationering av en arbetstagare för egen räkning och under egen ledning inom en annan medlemsstats territorium, enligt avtal som ingåtts mellan det utstationerande företaget och mottagaren av tjänsterna, vilken bedriver verksamhet i denna medlemsstat, om det finns ett anställningsförhållande mellan det utstationerande företaget och arbetstagaren under

utstationeringstiden. Härav följer med nödvändighet att dessa särskilda regler inte påverkar kravet på att de villkor som föreskrivs i artikel 1.3 a ska vara uppfyllda för att den aktuella transporten ska anses omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/71.

1176 Vad gäller Ungerns argument i detta sammanhang, som hänvisar till unionens reaktion på covid-19-pandemin, bygger detta argument, såsom framgår av punkt 1173 i förevarande dom, på det felaktiga antagandet att direktiv 96/71 inte var tillämpligt på transporter innan direktiv 2020/1057 trädde i kraft. Inte heller detta argument, som för övrigt är av allmän karaktär och inte specifikt hänför sig till de unionsrättliga bestämmelserna om utstationering av arbetstagare, kan således godtas.

1177 För det tredje kan bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 inte heller anses ogiltiga av det skälet att många vägtransporttjänster, i avsaknad av en tillräcklig anknytning till de medlemsstater där förarna utför sitt arbete, inte uppfyller villkoren för utstationering i direktiv 96/71, enligt domstolens tolkning i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 Det ska i detta avseende för det första påpekas att unionslagstiftaren, genom att anta bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, har tillämpat samma synsätt och följt samma logik som domstolen gjorde i den domen.

1179 I punkterna 49, 62 och 63 i nämnda dom slog nämligen domstolen, inom ramen för tolkningen av direktiv 96/71, fast att bestämmelserna om utstationering i detta direktiv inte är tillämpliga på bland annat transittransporter och bilaterala transporter, medan de i princip är tillämpliga på cabotagetransporter som uteslutande äger rum på värdmedlemsstatens territorium.

1180 På samma sätt undantas i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057 alla bilaterala transporter och i artikel 1.5 alla transiteringar från tillämpningsområdet för direktiv 96/71, medan det i artikel 1.7 i direktiv 2020/1057 preciseras att direktiv 96/71 är tillämpligt på cabotagetransporter.

1181 I punkt 45 i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), fann domstolen dessutom dels att en arbetstagare endast anses kan vara utstationerad inom en medlemsstats territorium, i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 96/71, om utförandet av arbetet har en tillräcklig anknytning till detta territorium, dels att kontrollen av förekomsten av en sådan anknytning förutsätter en helhetsbedömning av samtliga faktorer som kännetecknar den berörde arbetstagarens verksamhet.

1182 Såsom framgår av skäl 9 i direktiv 2020/1057 har unionslagstiftaren emellertid antagit sektorsspecifika regler om tillämpningen av direktiv 96/71 på vägtransportsektorn som bygger på förekomsten av en tillräcklig koppling mellan föraren och den tillhandahållna tjänsten och en värdmedlemsstats territorium. För att göra det lättare att upprätthålla efterlevnaden av dessa regler har unionslagstiftaren i detta sammanhang förespråkat en lösning som består i att precisera under vilka omständigheter en sådan koppling ska anses föreligga.

1183 Lagstiftaren har därvid uttryckligen angett att vissa kategorier av transporter ska vara undantagna från reglerna om utstationering. Enligt artikel 1.3 tredje–femte styckena i direktiv 2020/1057 rör det sig om ett begränsat antal transporter i samband med en bilateral transport, och enligt artikel 1.6 i detta direktiv vissa sträckor som utgör en kombinerad transport.

1184 Som bland annat framgår av skäl 13 i direktiv 2020/1057 har unionslagstiftaren dessutom ansett att det finns en tillräcklig koppling till värdmedlemsstatens territorium vid transporter som inte omfattas av ett undantag enligt direktivet, och att direktiv 96/71 således ska anses kunna tillämpas.

1185 För det andra kan inte enbart den omständigheten att unionslagstiftaren har valt att konkretisera begreppet ”tillräcklig anknytning”, som domstolen grundade sig på i domen av den 19 december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, punkt 31), och domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, punkt 45), genom att definiera de kategorier av vägtransporter på vilka bestämmelserna om utstationering skulle vara tillämpliga eller inte, medföra att bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 blir ogiltiga. Domstolens resonemang i dessa domar avser nämligen tolkningen av det regelverk som var i kraft vid den tidpunkt som var relevant för de mål som avgjordes genom nämnda domar, vilket innebär att det var enbart på grundval av de bestämmelser i direktiv 96/71 som var tillämpliga vid denna tidpunkt som domstolen preciserade vad som ska förstås med ”tillräcklig anknytning”. Domstolen har inte heller på något sätt antytt att den tolkning som den i detta sammanhang gjorde av begreppet ”tillräcklig anknytning” var den enda som gjorde det möjligt att följa bestämmelserna i fördragen.

1186 Ovanstående överväganden påverkar emellertid inte frågan huruvida det sätt på vilket unionslagstiftaren har valt att bedöma huruvida det föreligger ett sådan ”tillräcklig anknytning” vid var och en av de kategorier av transporter som anges i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är förenligt med primärrätten. Denna fråga är nämligen föremål för andra grunder som har åberopats i förevarande mål.

1187 Mot bakgrund av det ovan anförda kan Ungerns enda grund till stöd för förstahandsyrkandet inte godtas.

b) Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering

1) Parternas argument

1188 Republiken Litauen, genom sin första grund, Republiken Bulgarien, genom sin andra grund, Rumänien, genom sin andra grund, Republiken Cypern, genom sin andra grund, och Ungern, genom sin i andra hand åberopade andra grund, har gjort gällande att artikel 1 i direktiv 2020/1057 inte uppfyller de krav som följer av icke-diskrimineringsprincipen.

1189 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har i detta avseende gjort gällande att den omständigheten att reglerna om utstationering görs tillämpliga på externa transporter, samtidigt som bilaterala transporter undantas från dessa regler, leder till att likartade eller till och med identiska situationer behandlas olika, vilket innebär att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts.

1190 För det första får denna skillnad i behandling mellan externa transporter och bilaterala transporter till följd att förarna ges olika socialt skydd beroende på arbetsgivarens nationalitet och på var arbetet utförs. För gods som lastas i Italien med destination Frankfurt (Tyskland) skulle exempelvis en förare anses utstationerad till Tyskland om förarens arbetsgivare är portugisisk, men inte om arbetsgivaren är italiensk. I båda fallen är emellertid anknytningsmomentet till Tyskland detsamma, eftersom lossningen av godset äger rum i Tyskland. Förutom att förarna behandlas olika beroende på vilken sträcka godset transporteras, föreligger det till och med diskriminering mellan förare som är anställda av ett och samma transportföretag.

1191 För det andra har Republiken Bulgarien och Republiken Cypern gjort gällande att denna skillnad i behandling mellan externa transporter och bilaterala transporter har en större negativ inverkan på företag som utför externa transporter än på företag som huvudsakligen eller uteslutande utför bilaterala transporter.

1192 För det tredje innebär nämnda skillnad i behandling mellan externa transporter och bilaterala transporter ett åsidosättande av principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, eftersom vissa medlemsstater påverkas mer av denna skillnad än andra.

1193 På grund av just denna skillnad i behandling har transportföretag för det fjärde olika lönekostnader och administrativa kostnader beroende på i vilket land lastningen eller lossningen sker. Företagen uppmuntras således att ta ut olika avgifter för transporter som rör samma varor och samma trafikförhållanden, beroende på de transporterade varornas ursprungsland eller bestämmelseland, vilket strider mot andemeningen i artikel 95.1 FEUF.

1194 Rumänien har gjort gällande att det i huvudsak är transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen som bär de administrativa och ekonomiska kostnaderna kopplade till utstationeringen och som avhålls från att utföra de transporter som regleras i artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057, eftersom dessa företag i praktiken helt skulle förlora sin konkurrenskraft. Det sociala skyddet för förare kan för övrigt inte garanteras om transportföretagen i utkanten av unionen utestängs från marknaden. Enligt ett annat scenario skulle förarna vara tvungna att flytta till en medlemsstat som är bättre placerad i förhållande till centrumet för unionens transportverksamhet. Således uppkommer frågan i vilken mån de angripna bestämmelserna i artikel 1 i detta direktiv är förenliga med de mål som anges i artiklarna 91.2 och 94 FEUF.

1195 Rumänien anser för övrigt att det inte endast är de berörda bestämmelserna i direktiv 2020/1057, utan även de bestämmelser som är föremål för talan om delvis ogiltigförklaring av förordningarna 2020/1054 och 2020/1055 (målen C-546/20 och C-547/20) som, både var för sig och tillsammans, leder till diskriminering av transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen.

1196 Enligt Rumänien kan den praxis från domstolen som parlamentet och rådet har åberopat och som följer av domen av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 167), och domen av den 13 mars 2019, Polen/parlamentet och rådet (C-128/17, EU:C:2019:194, punkt 106), inte i tillämpliga delar tillämpas i förevarande fall. Vad gäller de angripna bestämmelserna i mobilitetspaketet är det inte endast den särskilda situationen i en enda medlemsstat som inte har beaktats. Tvärtom delar de angripna åtgärderna in medlemsstaterna i två huvudkategorier beroende på deras geografiska läge, nämligen medlemsstater med ett fördelaktigt läge i de centrala delarna av unionen, respektive medlemsstater med ett ofördelaktigt läge i utkanten av unionen, även om detta gäller i varierande grad. De bestämmelser som antas på unionsnivå bör emellertid ta hänsyn till dessa skillnader och försöka kompensera dem genom att minska de befintliga skillnaderna och genom att inrikta sig på en jämnare fördelning av både för- och nackdelarna med unionsmedlemskapet.

1197 Rådet har för övrigt, enligt Rumänien, medgett att direktiv 2020/1057 underlättar bilaterala transporter, men inte externa transporter, och följaktligen inte transporter som utförs av transportföretag som är etablerade i medlemsstater i östra Europa, som ligger utanför det område till vilket unionens internationella vägtransporter är koncentrerat.

1198 Ungern har för sin del gjort gällande att det i praktiken är möjligt att urskilja två typer av kombinerade transporter, nämligen medföljande transporter och icke-medföljande transporter. För det fall föraren medföljer fordonet och lasten däri under hela transporten är det i slutändan fråga om en enda transport. Det är endast transportsättet som varierar. I detta fall kan den kombinerade transporten i huvudsak likställas med en bilateral transport, vilket innebär att den grundläggande principen om likabehandling motiverar att undantaget i artikel 1.3 i direktiv 2020/1057 omfattar hela transporten, det vill säga båda vägtransportsträckorna.

1199 Enligt artikel 1.6 i detta direktiv ska en förare emellertid anses vara inte utstationerad när föraren utför en kombinerad transport endast om vägsträckan i sig består av bilaterala transporter i den mening som avses i artikel 1.3 i direktivet. Unionslagstiftaren har således på ett konstlat sätt delat upp de kombinerade transporterna i två vägsträckor, nämligen den inledande sträckan och den avslutande sträckan, varav den ena av dessa inte uppfyller villkoret avseende bilaterala transporter. Lagstiftaren har således åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att inte utsträcka det undantag som föreskrivs för bilaterala godstransporter till att även omfatta kombinerade transporter.

1200 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

2) Domstolens bedömning

i) Inledande anmärkningar

1201 Domstolen påpekar för det första att även om Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har yrkat att direktiv 2020/1057 ska ogiltigförklaras i sin helhet, framgår det av dessa medlemsstaters argument om åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering att de särskilt ifrågasätter den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i detta direktiv, jämförda med skäl 13 i samma direktiv, görs mellan externa transporter och bilaterala transporter.

1202 För det andra är Ungerns argument till styrkande av att dessa principer har åsidosatts endast inriktade på artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, som avser kombinerade transporter.

1203 Vad för det tredje avslutningsvis gäller Rumäniens argument, påpekar domstolen att denna medlemsstat har yrkat att artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057 ska ogiltigförklaras, och Rumänien har därvid gjort gällande att de regler som föreskrivs däri har till verkan att avhålla transportföretag som är etablerade i utkanten av unionen från att utföra de typer av transporter som avses i dessa bestämmelser, samtidigt som Rumänien särskilt har framhållit de påstått negativa effekter för dessa företag som följer av åtskillnaden mellan externa transporter och bilaterala transporter.

1204 [I rättad lydelse enligt beslut av den 19 december 2024] I detta avseende konstaterar domstolen emellertid, för det första, att Rumänien har åberopat ogiltigförklaring av artikel 1.5 i direktiv 2020/1057, och att denna medlemsstat endast i allmänna ordalag har gjort gällande att de medlemsstater som ligger i utkanten av unionen indirekt diskrimineras på grund av de angripna bestämmelserna i artikel 1, utan att förklara på vilket sätt nämnda punkt 5 skulle kunna medföra olägenheter för dessa medlemsstater, trots att den sistnämnda bestämmelsen ger det transportföretag som ansvarar för en transport som korsar en medlemsstats territorium undantag från reglerna om utstationering när villkoren i denna punkt är uppfyllda. Ett sådant undantag kan emellertid begränsa inverkan av det större eller mindre avståndet mellan den

medlemsstat där transportföretaget är etablerat och en annan medlemsstat där varorna lastas eller lossas, eller passagerare tas upp eller släpps av, när det gäller frågan huruvida vägtransporten i fråga omfattas av bestämmelserna om utstationering av arbetstagare i direktiv 96/71.

1205 Även om Rumänien, för det andra, avser artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, har denna medlemsstat inte heller styrkt på vilket sätt denna bestämmelse om kombinerade transporter skulle strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering genom att i huvudsak missgynna transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen. Det argument som framförts för att visa att samtliga bestämmelser i artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057 är diskriminerande, enligt vilket den andel av den internationella transportmarknaden som innehas av aktörer som är etablerade i medlemsstaterna i utkanten av unionen kommer att öka, visar nämligen inte att dessa principer har åsidosatts.

1206 Det återstår således att pröva de argument genom vilka unionslagstiftaren har kritiserats för att i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i detta direktiv, jämförda med skäl 13 i samma direktiv, ha gjort åtskillnad mellan externa transporter och bilaterala transporter vid tillämpningen av utstationeringsbestämmelserna samt Ungerns specifika argument avseende tillämpningen av dessa regler på kombinerade transporter, såsom föreskrivs i artikel 1.6 i nämnda direktiv.

ii) Förekomst av påstått diskriminerande behandling

1207 Det är utrett att de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, i den mån de inför särskilda bestämmelser om utstationering av förare inom vägtransportsektorn, utan åtskillnad är tillämpliga på samtliga berörda transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, på samtliga förare, oavsett nationalitet och i vilken medlemsstat deras arbetsgivare är etablerad, samt på samtliga medlemsstater, varför bestämmelserna inte ger upphov till någon direkt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten.

1208 Det ska således, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 308–310 i förevarande dom, prövas huruvida dessa bestämmelser, i den mån de särskiljer de transporter som avses i punkt 1206 i förevarande dom, på ett omotiverat sätt tillämpar olika regler på jämförbara situationer, bland annat mot bakgrund av det mål som eftersträvas med bestämmelserna, och därmed utgör en indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten, genom att de till sin natur i högre grad påverkar transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, förare som är anställda av dessa företag och denna grupp av medlemsstater.

1209 Såsom framgår av den rättspraxis som angetts i föregående punkt ska frågan huruvida respektive situationer är jämförbara, i syfte att kontrollera att likabehandlingsprincipen har iakttagits, bedömas mot bakgrund av bland annat föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den aktuella åtskillnaden.

1210 Det mål som eftersträvas med direktiv 2020/1057 är, såsom framgår av skälen 3 och 7 i detta direktiv, att föreskriva särskilda regler för att fastställa den medlemsstat vars arbets- och anställningsvillkor förare inom vägtransportsektorn omfattas av, med beaktande av de särskilda omständigheter som hänger samman med arbetstagarnas extrema rörlighet inom denna sektor och som, för att den inre marknaden ska fungera väl, dels skapar en balans mellan förbättringen av de sociala förhållandena och arbetsvillkoren för dessa förare, dels underlättar utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster grundad på rättvis konkurrens mellan transportföretag.

1211 Det är inom ramen för detta allmänna mål för direktiv 2020/1057 som, såsom framgår av skäl 9 i detta direktiv, det specifika målet med bestämmelserna i artikel 1 i direktivet, i vilka det preciseras under vilka omständigheter förare omfattas eller inte omfattas av bestämmelserna om långvarig utstationering i direktiv 96/71, ska ses.

1212 Mot bakgrund av detta mål ska det således prövas huruvida unionslagstiftaren i artikel 1 i direktiv 2020/1057 diskriminerar externa transporter och kombinerade transporter i förhållande till bilaterala transporter.

– *Påstådd diskriminering av externa transporter i förhållande till bilaterala transporter*

1213 Vad för det första gäller den påstådda diskrimineringen mellan transportföretagen och de förare som de anlitar beroende på om dessa utför externa transporter eller bilaterala transporter, erinrar domstolen om att det följer av bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, särskilt av bestämmelserna i artikel 1.3 första stycket och 1.4 första stycket, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, att en förare som utför bilaterala transporter inte ska anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71, medan en förare som utför externa transporter i princip ska anses vara utstationerad. I artikel 1.3 tredje–femte styckena och artikel 1.4 tredje och fjärde styckena i direktiv 2020/1057 föreskrivs dessutom att de undantag för bilaterala transporter som föreskrivs i dessa punkter även ska tillämpas på vissa ytterligare aktiviteter i samband med sådana transporter.

1214 Av detta framgår att den skillnad i behandling som följer av dessa bestämmelser i direktiv 2020/1057, vid tillämpningen av bestämmelserna om utstationering, mellan externa transporter och bilaterala transporter grundar sig på de typer av transporter som berörs, vilka skiljer sig åt genom kopplingen mellan å ena sidan föraren och den tillhandahållna tjänsten och å andra sidan värdmedlemsstatens och etableringsmedlemsstatens territorium. Medan det vid en bilateral transport är fråga om en tjänst som har en nära anknytning till etableringsmedlemsstaten, är detta nämligen inte fallet vid en extern transport, där föraren utför transporter från ett land till ett annat och där inget av dessa är etableringsmedlemsstaten.

1215 Härav följer att externa transporter och bilaterala transporter inte är jämförbara sett till det mål som eftersträvas med direktiv 2020/1057, och närmare bestämt det mål som eftersträvas med bestämmelserna i artikel 1 i detta direktiv, vilka det hänvisats till i punkterna 1210 och 1211 i förevarande dom. Som generaladvokaten påpekade i punkt 1086 i sitt förslag till avgörande befinner sig följaktligen varken förarna eller de transportföretag som är involverade i dessa två transportkategorier i en jämförbar situation sett till det sistnämnda målet.

1216 Denna slutsats påverkas inte av de konkreta exempel på transporter som sökandemedlemsstaterna har lagt fram och som enligt dessa visar att två olika förare, beroende på det enskilda fallet, kan utföra ett arbete av samma slag för ett och samma företag, men på grund av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 trots det inte omfattas av samma arbets- och anställningsvillkor och i synnerhet inte har samma lönenivå.

1217 Det räcker härvidlag att påpeka att detta argument grundar sig på det felaktiga antagandet att bedömningen av huruvida dessa förares respektive situation är jämförbar vid fastställandet av huruvida utstationeringsbestämmelserna ska tillämpas uteslutande ska göras utifrån arten av deras arbete, medan det, såsom framgår av det ovan anförda, är kopplingen mellan den berörda

föraren och den tjänst som tillhandahålls i etableringsmedlemsstaten eller i värdmedlemsstaten som är relevant för denna bedömning, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1218 Det ska under alla omständigheter understrykas att unionslagstiftaren, såsom framgår av punkt 247 i förevarande dom, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa den gemensamma transportpolitiken, vilket inkluderar de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2020/1057. Detta direktiv, som antogs med stöd av artikel 91.1 FEUF, innebär val av politisk art som inbegriper komplicerade bedömningar av de ekonomiska och sociala konsekvenserna av dessa åtgärder.

1219 Unionslagstiftaren kan således inte anses ha åsidosatt principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att lagstiftaren inom ramen för detta stora utrymme för skönsmässig bedömning har valt att fastställa allmänna kriterier för bedömningen av huruvida det finns en tillräcklig anknytning mellan den tillhandahållna transporttjänsten och värdmedlemsstatens territorium, i stället för att överlåta åt de berörda aktörerna att kontrollera huruvida det i varje konkret fall finns en sådan anknytning.

1220 Vad för det andra gäller påståendet att det föreligger en diskriminering mellan medlemsstaterna i strid med den princip om medlemsstaternas likhet inför fördragen som slås fast i artikel 4.2 FEU, kan det visserligen inte uteslutas att vissa medlemsstater påverkas i högre grad än andra av den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i samma direktiv, görs mellan bilaterala transporter och externa transporter.

1221 Eftersom det är ostridigt mellan parterna att en betydande del av efterfrågan på transportmarknaden är koncentrerad till de medlemsstater som är belägna i de centrala delarna av unionen, är det nämligen möjligt att de transportföretag som enligt sökandemedlemsstaterna är etablerade i utkanten av unionen är de företag som utför merparten av externa transporter inom unionen och som därför oftast omfattas av reglerna om utstationering, medan deras konkurrenter i de centralare delarna av unionen huvudsakligen eller uteslutande utför bilaterala transporter.

1222 Domstolen erinrar emellertid för det första om att det följer av den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 332 i förevarande dom att en unionsrättsakt som syftar till att utjämna medlemsstaternas bestämmelser, i den mån den tillämpas på samma sätt på alla medlemsstater, inte kan anses vara diskriminerande, eftersom en sådan harmoniseringsåtgärd oundvikligen får olika verkningar beroende på vad som gällde tidigare i de olika nationella lagstiftningarna och medlemsstaternas praxis.

1223 Genom att anta sektorsspecifika regler om utstationering av arbetstagare i hela unionen för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl, har unionslagstiftaren i förevarande fall, såsom framgår av skälen 3, 7 och 9 i direktiv 2020/1057, velat uppnå en balans mellan förbättringen av förarnas sociala villkor och arbetsvillkor och underlättandet av utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, baserat på en rättvis konkurrens mellan transportföretag.

1224 I detta sammanhang undergräver den åtskillnad som görs mellan olika typer av transporter vid tillämpningen av utstationeringsbestämmelserna inte medlemsstaternas likhet inför fördragen, utan syftet är tvärtom, såsom framgår av skäl 4 i detta direktiv, att få bukt med de ojämlikheter i behandlingen av medlemsstaterna som tidigare hade uppstått på grund av avvikelser

medlemsstaterna emellan i fråga om tolkningen, tillämpningen och genomförandet av de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av nämnda direktiv, något som skapade en tung administrativ börda för förare och vägtransportföretag.

1225 För det andra följer eventuella skillnader i hur de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 påverkar medlemsstaterna, beroende på om dessa är belägna i de centrala delarna av unionen eller i utkanten av unionen, såsom angetts i punkterna 1220 och 1221 i förevarande dom, inte av den påstått diskriminerande karaktären av åtskillnaden mellan externa transporter och bilaterala transporter, utan i huvudsak av den affärsmodell som de transportföretag som är etablerade i vissa medlemsstater har valt, så att transporter som utförs av transportföretag som tillhandahåller huvuddelen av eller alla sina tjänster i medlemsstater som ligger långt ifrån den medlemsstat där de är etablerade, oavsett vilken medlemsstat det rör sig om, i högre grad kan kvalificeras som externa transporter och således omfattas av reglerna om utstationering.

1226 Tillämpningen av dessa bestämmelser kan visserligen medföra en större börda för arbetsgivare som tillhandahåller externa transporttjänster i medlemsstater där nivån på det sociala skyddet, särskilt lönerna, är högre än i den medlemsstat där de är etablerade.

1227 En sådan konsekvens är emellertid en naturlig följd av de mål som eftersträvas med direktiv 2020/1057, vilket just syftar till att säkerställa rättvis konkurrens mellan transportföretag genom att säkerställa att förare som utför transporttjänster med tillräcklig koppling till en värdmedlemsstat åtnjuter samma arbets- och anställningsvillkor som de som gäller för andra förare som också utför sådana tjänster i denna medlemsstat. Enbart den omständigheten att vissa aktörers intressen kan påverkas i högre grad än andra är för övrigt en naturlig följd av den strävan efter en balans mellan olika konkurrerande intressen som är kännetecknande för lagstiftningsåtgärder. I förevarande fall kan en sådan konsekvens således inte skiljas från det mål som eftersträvas med direktivet, vilket är att förbättra förarnas sociala villkor och arbetsvillkor och samtidigt säkerställa rättvis konkurrens mellan transportföretag.

1228 Såsom har påpekats i punkt 322 i förevarande dom kan en unionsbestämmelse inte i sig anses strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att den får olika konsekvenser för vissa ekonomiska aktörer, när denna situation följer av att dessa har olika driftsvillkor, bland annat på grund av deras geografiska läge, och inte av en ojämlikhet i rättsligt hänseende som följer av den angripna bestämmelsen.

1229 Även om det antas att de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 leder till att lika situationer behandlas olika, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 308 i förevarande dom, skulle denna behandling under alla omständigheter kunna vara objektivt motiverad av de mål som eftersträvas med den gemensamma transportpolitiken, i enlighet med artikel 90 FEUF. Dessa mål omfattar bland annat förbättrade arbetsvillkor, vilket anges i ingressen till EUF-fördraget och i artikel 151 första stycket FEUF, samt säkerställandet av ett fullgott socialt skydd, vilket anges i artiklarna 9 och 151 första stycket i detta fördrag.

1230 Vad för det tredje gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns specifika argument avseende åsidosättande av artikel 95.1 FEUF, erinrar domstolen om att denna bestämmelse, vid transporter inom unionen, förbjuder ”all diskriminering som består i att transportföretag tillämpar olika fraktsatser och befordringsvillkor för att frakta samma slag av gods samma väg på grund av godsets ursprungs- eller bestämmelseland”.

1231 I den mån Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har gjort gällande att transportföretagen uppmuntras att ta ut olika avgifter för samma gods under samma trafikförhållanden på grund av de transporterade produkternas ursprungs- eller bestämmelseland, för att täcka de olika lönekostnader och administrativa kostnader som följer av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, ska det påpekas att dessa bestämmelser syftar till att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och ett ökat socialt skydd för förarna genom fastställandet av kriterier för tillämpning av bestämmelserna om utstationering av förare inom vägtransportsektorn. Dessa bestämmelser reglerar således inte på något sätt fraktpriserna eller befordringsvillkoren som sådana och kan således inte anses omfattas av de åtgärder som avses i artikel 95.1 FEUF.

1232 Såsom framgår av punkterna 1213–1224 i förevarande dom grundar sig den skillnad som görs i artikel 1 i direktiv 2020/1057 mellan tillämpningen av reglerna om utstationering på bilaterala transporter och externa transporter dessutom inte på de aktuella varornas ursprungs- eller bestämmelseland, utan på den omständigheten att den tjänst som tillhandahålls inom ramen för dessa två typer av transporter inte har samma anknytning till etableringsmedlemsstaten.

1233 I den mån Rumänien inom ramen för den andra grunden för sin talan, vilken formellt avser ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, för det fjärde har åberopat ett åsidosättande av artiklarna 91.2 och 94 FEUF, sammanfaller landets argument med de argument som anförts av Republiken Bulgarien och Republiken Cypern inom ramen för den fjärde grunden till stöd för deras respektive talan samt med Republiken Polens argument inom ramen för den andra och den tredje grunden till stöd för dess talan. Dessa argument ska således prövas utifrån detta sammanhang.

1234 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det inte anses att det synsätt som unionslagstiftaren har gett uttryck för i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv – som innebär att det generellt görs åtskillnad mellan olika typer av transporter beroende på kopplingen mellan föraren och den tillhandahållna tjänsten respektive värdmedlemsstaten eller etableringsmedlemsstaten vid tillämpningen av bestämmelserna om utstationering, och enligt vilket dessa regler i synnerhet ska tillämpas på externa transporter, samtidigt som bilaterala transporter och viss därmed sammanhängande ytterligare aktiviteter undantas från dessa regler – strider mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering.

– *Påstådd diskriminering av kombinerade transporter i förhållande till bilaterala transporter*

1235 Ungern har med sina argument avseende artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, om kombinerade transporter, gjort gällande att när samma förare medföljer fordonet och lasten under hela den kombinerade transporten ska denna transport i sin helhet likställas med en bilateral transport, så att de två vägtransporterna kan omfattas av undantaget från reglerna om utstationering, eftersom endast transportsättet varierar mellan de olika delarna av en sådan kombinerad transport. Detta argument grundar sig således på antagandet att en sådan kombinerad transport, betraktad i sin helhet, är jämförbar med en bilateral transport, med hänsyn till det mål som eftersträvas med bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1236 Det framgår av definitionen i artikel 1 i direktiv 92/106, som det hänvisas till i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, att kombinerade transporter består av godstransporter mellan medlemsstater där vägtransporter används för den inledande eller avslutande delen av transportsträckan medan transporter på järnväg, inre vattenvägar eller till havs som överskrider en viss längd används för den andra delen av sträckan.

1237 Såsom framgår av själva titeln på direktiv 2020/1057 är dess syfte att fastställa särskilda regler för utstationering av förare inom vägtransportsektorn. På samma sätt är, såsom framgår av punkt 1210 i förevarande dom, målet med detta direktiv, och närmare bestämt artikel 1 däri, att föreskriva regler för att fastställa den medlemsstat vars arbets- och anställningsvillkor förare omfattas av och som tar hänsyn till särdragen i denna sektor. Tillämpningen av utstationeringsbestämmelserna på en viss förare är beroende av om det finns en tillräcklig koppling mellan föraren och den tjänst som föraren tillhandahåller i värdmedlemsstaten.

1238 Det är mot denna bakgrund som artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, som avser behandlingen av vägtransporter som ingår i en kombinerad transport, undantar den inledande eller den avslutande vägsträckan från bestämmelserna om utstationering om vägsträckan i sig består av bilaterala transporter enligt definitionen i artikel 1.3 i detta direktiv.

1239 Domstolen erinrar om att unionslagstiftaren, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 247 i förevarande dom, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa den gemensamma transportpolitiken, vilket inbegriper de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2020/1057. Detta direktiv, som antagits med stöd av artikel 91.1 FEUF, innebär ett val av politisk art och inbegriper komplicerade bedömningar av de ekonomiska och sociala konsekvenserna av dessa åtgärder.

1240 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 309 i förevarande dom, av vilken det framgår att jämförbarheten mellan de aktuella situationerna ska bedömas mot bakgrund av föremålet för och syftena med den unionsrättsakt som ska tolkas, kan unionslagstiftaren således inte kritiseras för att vid utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning ha ansett att det vid tillämpningen av utstationeringsreglerna endast är de delar av en kombinerad transport som utförs på väg och inte den sistnämnda transporten i sin helhet som kan likställas med en bilateral transport.

1241 Detta konstaterande påverkas inte av argumentet att det vore konstlat att dela upp en kombinerad transport i två separata vägtransportsträckor när transporten i sin helhet utförs av samma förare. Den omständigheten att samma förare kan medfölja fordonet under hela den tid som nämnda transport pågår, saknar nämligen betydelse i detta avseende, eftersom det är utrett att ett av transportsätten som denna åtgärd består av inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2020/1057, vars syfte är att fastställa särskilda regler för utstationering av förare enbart inom vägtransportsektorn.

1242 Konstaterandet i punkt 1240 i förevarande dom påverkas inte heller av den omständigheten att en kombinerad transport i förekommande fall ska anses utgöra en enda transport för andra ändamål än dem för vilka reglerna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 är tillämpliga. Även om det antas att så är fallet, kan en sådan omständighet nämligen inte visa att unionslagstiftaren, med hänsyn till sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av den gemensamma transportpolitiken, har åsidosatt principerna om likabehandling och icke-diskriminering genom att anse att endast de delar av en kombinerad transport som utförs på väg kan likställas med bilaterala transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna.

1243 Slutligen är den omständigheten att endast en av de två vägtransportsträckor som en kombinerad transport består av ska anses uppfylla villkoren i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, jämförd med artikel 1.3 i detta direktiv, för att omfattas av ett undantag enligt denna bestämmelse, endast en följd av att var och en av dessa sträckors särskilda egenskaper har beaktats. Det framgår nämligen av skäl 12 i nämnda direktiv att när en sådan vägtransportsträcka i sig kan likställas med en

bilateral transport utmärks den tjänst som tillhandahålls under vägtransportsträckan av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten, vilket motiverar en utvidgning av det undantag som föreskrivs i punkt 3 till att även omfatta denna vägtransportsträcka.

1244 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att unionslagstiftaren inte har åsidosatt principerna om likabehandling och icke-diskriminering genom att inte likställa kombinerade transporter, när samma förare medföljer fordonet och dess last, med de bilaterala transporter som avses i artikel 1.3 i direktiv 2020/1057.

1245 Denna slutsats påverkas inte av Rumäniens påstående att samtliga bestämmelser i mobilitetspaketet, som är föremål för denna medlemsstats talan i de tre målen C-546/20–C-548/20, har en övergripande diskriminerande verkan. Det räcker nämligen att påpeka att Rumänien i mål C-548/20 inte har visat att en diskriminering följer av direktiv 2020/1057 och att det redan har konstaterats att de argument som denna medlemsstat har anfört mot förordningarna 2020/1054 och 2020/1055, vilka redan prövats i målen C-546/20 och C-547/20, inte kan godtas.

1246 Republiken Litauens första grund, Republiken Bulgariens andra grund, Rumäniens andra grund, Republiken Cyperns andra grund och Ungerns andra grund till stöd för sitt andrahandsyrkande kan därför inte godtas.

c) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

1247 Republiken Litauen, genom sin andra och tredje grund, Republiken Bulgarien, genom sin första grund, Rumänien, genom sin första grund, Republiken Cypern, genom sin första grund, Ungern, genom sin första grund till stöd för sitt andrahandsyrkande, och Republiken Polen, genom sin första grund, har gjort gällande att artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller vissa bestämmelser i denna artikel inte uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

1248 Dessa medlemsstater har bestritt att unionslagstiftaren har gjort en proportionalitetsprövning av bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, bland annat på grund av att det inte gjorts någon konsekvensbedömning av den slutliga versionen av samtliga eller vissa av dessa bestämmelser. Även om Republiken Litauens tredje grund formellt avser åsidosättande av principen om ”god lagstiftning” och av ”väsentliga formföreskrifter”, framgår det av de argument som anförts till stöd för denna grund att denna medlemsstat i själva verket avser att visa att proportionalitetsprincipen har åsidosatts på grund av att verkningarna av artikel 1.3 i direktivet inte har utvärderats på ett korrekt sätt. Även om Ungern, inom ramen för sin första grund till stöd för sitt andrahandsyrkande, formellt har gjort gällande en uppenbart oriktig bedömning och ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, syftar landets argumentation i detta sammanhang på samma sätt endast till att visa att sistnämnda princip har åsidosatts.

1249 Vidare har dessa medlemsstater, med undantag av Ungern, bestritt proportionaliteten som sådan av vissa eller alla de kriterier som föreskrivs i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, i syfte att fastställa i vilka situationer utstationeringsreglerna är tillämpliga på förare inom vägtransportsektorn.

1) Huruvida unionslagstiftaren har genomfört en proportionalitetsprövning av artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057

i) Parternas argument

1250 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har erinrat om att unionslagstiftaren har beslutat att tillämpa reglerna om utstationering på externa transporter, utan tidsbegränsning, samtidigt som bilaterala transporter undantas från dessa regler. Parlamentet och rådet hade emellertid inte tillgång till någon konsekvensbedömning av denna lagstiftning, trots att flera medlemsstater vid flera tillfällen hade begärt en sådan, eller någon annan information som kunde ha bekräftat att denna skillnad i behandling mellan bilaterala transporter och externa transporter var proportionerlig. I förslaget till utstationeringsdirektiv tillämpades nämligen ett helt annat synsätt.

1251 Republiken Litauen har gjort gällande att artikel 1.3 i direktiv 2020/1057 strider mot principen om ”god lagstiftning”, eftersom verkningarna av denna bestämmelse inte har utvärderats på ett korrekt sätt.

1252 Denna medlemsstat har understrukit att kommissionen enligt artikel 11.3 FEU är skyldig ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna för insyn. Även i artikel 2 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna åläggs kommissionen att hålla omfattande samråd. Detsamma gäller artikel 5 i protokollet, i vilken det föreskrivs att utkast till lagstiftningsakter ska motiveras med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om dessa principer har iakttagits. Av detta följer att det i utkasten ska tas hänsyn till att varje börda för de ekonomiska aktörerna så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås. Enligt det interinstitutionella avtalet ankommer det dessutom på kommissionen att göra en konsekvensbedömning av de lagstiftningsinitiativ som kan få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser.

1253 Det finns dock fall där det inte behöver göras någon konsekvensbedömning. I förevarande fall finns det emellertid inte något objektivt skäl som motiverar att det inte har gjorts någon konsekvensbedömning och unionsinstitutionerna har för övrigt inte motiverat sitt beslut att inte genomföra en sådan bedömning. Domen av den 3 december 2019, Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035), som rådet har åberopar, är inte relevant i förevarande fall, eftersom det i det målet gjordes en konsekvensbedömning, medan det i förevarande fall inte har gjorts någon bedömning av de angripna bestämmelsernas konsekvenser.

1254 Enligt Republiken Litauen kan konsekvensbedömningarnas lämplighet och nödvändighet inte tolkas så, att de omfattas av en rent subjektiv bedömning, som uteslutande beror på unionslagstiftarens vilja. Tvärtom bör denna bedömning grundas på befintliga objektiva uppgifter, eftersom det är det enda sättet att säkerställa att lagstiftaren inte missbrukar sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

1255 Rumänien har i huvudsak framfört liknande kritik mot artikel 1.3–1.6 i direktiv 2020/1057. Denna medlemsstat har bland annat gjort gällande att de dokument som enbart innehåller en analys av behovet av lagstiftningsåtgärder vid utstationering är otillräckliga. Fastställandet av vilka lösningar som är nödvändiga och lämpliga för att bekämpa de konstaterade bristerna kan nämligen inte enbart grunda sig på en bedömning av den tidigare situationen på transportmarknaden. Det måste även göras en verklig och uttömmande bedömning av de

förväntade konsekvenserna av de planerade åtgärderna. Den omständigheten att kommissionen under lagstiftningsförfarandet uppgav att unionslagstiftarens synsätt strävade efter att uppfylla samma mål som förslaget till utstationeringsdirektiv kompenserar inte i sig avsaknaden av en konsekvensbedömning.

1256 Republiken Polen har gjort gällande att det i förevarande fall inte finns något som tyder på att parlamentet och rådet förfogade över de uppgifter som behövdes för att kunna göra en bedömning av vilken inverkan de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 hade på miljön, de olika transportföretagens ekonomiska situation och sektorn i dess helhet. Vad särskilt gäller de ekonomiska effekterna tvingas transportföretagen bära höga kostnader på grund av behovet av att anpassa förarnas lön till lönen i de medlemsstater som passeras. Enligt uppgifterna i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 9 och 10) finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller förarnas lönenivå. Dessa bördor står inte i proportion till förarnas fördelar och målet om rättvis konkurrens när transporterna i den berörda medlemsstaten är sällsynta eller av ringa betydelse, särskilt på grund av deras varaktighet. Å andra sidan kan de administrativa kostnaderna vid tillämpning av värdmedlemsstatens nationella bestämmelser om förarlöner uppgå till 14 000 euro per år för ett enda transportföretag, exklusive kostnaderna för kontroller och eventuella böter.

1257 De ökade kostnaderna och svårigheterna i samband med externa transporter och cabotagetransporter begränsar antalet sådana transporter, vilket i sin tur skulle leda till fler tomkörningar och därmed till allmänt sämre vägtrafiksäkerhet på de viktigaste rutterna i unionen samt till mindre effektiva vägtransporter. Detta skulle också ge upphov till mer luftföroreningar.

1258 Av skäl som i huvudsak motsvarar de skäl som sammanfattats i punkterna 1250–1257 i förevarande dom har Ungern gjort gällande att den totala avsaknaden av en konsekvensbedömning utgör en uppenbart oriktig bedömning från unionslagstiftarens sida och ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

1259 I ett meddelande av den 15 april 2020 (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 294.6 [FEUF] om rådets ståndpunkt om antagandet av en förordning om ändring av förordning nr 1071/2009, förordning nr 1072/2009 och förordning nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom sektorn, en förordning om ändring av förordning nr 561/2006 om minimikrav för maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare och ett direktiv om ändring av direktiv 2006/22 vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71 och direktiv 2014/67 för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av förordning nr 1024/2012 (COM(2020) 151 final)), ansåg kommissionen framför allt att de restriktioner som är tillämpliga på kombinerade transporter ger upphov till problem, bland annat på grund av att dessa restriktioner skulle kunna medföra att stödet till multimodala godstransporter blir mindre effektivt.

1260 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa argument.

ii) Domstolens bedömning

1261 Vad gäller argumentet att det inte har gjorts någon konsekvensbedömning eller att denna är otillräcklig, erinrar domstolen om att kommissionen i förslaget till utstationeringsdirektiv hade utgått från att direktiv 96/71 var tillämpligt på vägtransportsektorn och därför hade föreslagit ett system enligt vilket två av de nio aspekter av arbets- och anställningsvillkoren i värdmedlemsstaten som räknas upp i artikel 3.1 i detta direktiv, nämligen minimitiden för årlig betald semester och lön, inte var tillämpliga på utstationeringar med en varaktighet på upp till tre dagar per månad när förarna utför internationella transporter i den mening som avses i förordning nr 1072/2009 och förordning nr 1073/2009. Om utstationeringsperioden däremot överskred denna tredagarsgräns skulle, enligt detta förslag, samtliga nio aspekter av arbets- och anställningsvillkoren ha varit tillämpliga på hela utstationeringsperioden under den aktuella månaden.

1262 Enligt nämnda förslag hade de förare som utför internationella transporter i samtliga fall utstationerats och de flesta arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten som räknas upp i artikel 3.1 i direktiv 96/71 varit tillämpliga på dessa förare. Det ankom dessutom på arbetsgivarna att beräkna hur lång tid varje förare varje månad tillbringar i olika medlemsstater för att fastställa huruvida dessa medlemsstaters bestämmelser om det minsta antal betalda semesterdagar per år och lön som avses i denna bestämmelse också är tillämpliga.

1263 Unionslagstiftaren ansåg att denna lösning inte var tillfredsställande och valde slutligen en åtgärd som bestod i att skilja mellan olika typer av transporter. I bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, föreskrivs således ett undantag från reglerna om utstationering, och således från alla arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten, för alla bilaterala transporter, för alla transiteringar och för vissa delar av en kombinerad transport, medan dessa regler i princip gäller för både externa transporter och cabotagetransporter.

1264 Det är således utrett att effekterna av den lösning som slutligen valdes inte undersöktes i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna och att denna lösning inte blev föremål för någon kompletterande konsekvensbedömning.

1265 Domstolen understryker emellertid att unionslagstiftaren, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 218–226 i förevarande dom, inte är bunden av en konsekvensbedömning. Unionslagstiftaren är nämligen fri att vidta andra åtgärder än dem som är föremål för konsekvensbedömningen. Av denna rättspraxis följer även att unionslagstiftaren, vid bedömningen av huruvida de åtgärder som vidtas är proportionerliga, inte bara får beakta den berörda konsekvensbedömningen, utan även alla andra informationskällor, inklusive offentlig information.

1266 Den omständigheten i sig att unionslagstiftaren i förevarande fall har antagit bestämmelser i direktiv 2020/1057 som skiljer sig från, och i vissa fall innebär mer omfattande restriktioner för vägtransportföretagen än, de bestämmelser som kommissionen ursprungligen lade fram i förslaget till utstationeringsdirektiv, och som varit föremål för konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna, visar följaktligen inte att unionslagstiftaren har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

1267 I motsats till vad Republiken Litauen och, i mindre utsträckning, Rumänien har hävdat, påverkas dessa överväganden inte på något sätt av bestämmelserna i det interinstitutionella avtalet. Även om det är riktigt att det i punkt 15 i detta avtal anges att ”Europaparlamentet och rådet … kommer … att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag” innehåller denna punkt, såsom redan har angetts i punkterna 224–231 i förevarande dom, inte någon tydlig skyldighet för dessa institutioner, eftersom det uttryckligen anges att parlamentet och rådet kan genomföra en sådan konsekvensbedömning när de ”anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen”.

1268 Domstolen måste följaktligen för det första undersöka de övriga informationskällor som parlamentet och rådet har åberopat för att kontrollera huruvida de, såsom dessa institutioner har hävdat, tillsammans med konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna gjorde det möjligt att bedöma effekterna av den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, görs mellan externa transporter och bilaterala transporter.

1269 Med hänsyn till arten av de regler som föreskrivs i artikel 1 i direktiv 2020/1057 är ett företags drifts- och efterlevnadskostnader, samt eventuella besparingar som detta har kunnat göra till följd av tillämpningen av dessa regler, beroende av i vilken utsträckning företaget utför olika typer av transporter. Såsom rådet har understrukit förfogade unionslagstiftaren emellertid över uppgifter som offentliggjorts av Eurostat avseende de olika typer av insatser som genomförts, särskilt de uppgifter som förekom i en studie avseende perioden 2014–2018 (”Road freight transport by journey characteristics” (Godstransporter på väg utifrån restyp), s. 3–5, 10 och 11) och i en tabell för år 2018. Eftersom dessa uppgifter gjorde det möjligt att fastställa omfattningen av externa transporter och bilaterala transporter per år mellan ett visst medlemsstatspar, kunde dessa uppgifter utgöra en relevant informationskälla för unionslagstiftaren vid bedömningen av huruvida den åtskillnad mellan externa transporter och bilaterala transporter som slutligen fastställdes i direktiv 2020/1057 var proportionerlig.

1270 Sådana uppgifter gör det i sin tur möjligt att bedöma i vilken utsträckning förare från olika medlemsstater ska anses vara utstationerade till andra medlemsstater vid tillämpningen av bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv.

1271 Vid domstolen har rådet också gjort gällande att dessa uppgifter om olika typer av transporter, tillsammans med informationen i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 62–65) och de studier som allmänheten har tillgång till och som ligger till grund för denna analys, såsom i synnerhet studien från kommissionen (GD Transport och rörlighet), med titeln ”Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report” ((Studie till stöd för konsekvensbedömningen inför översynen av sociallagstiftningen på vägtransportområdet. Slutrapport), maj 2017, s. 62–76), som bland annat avser löneskillnaderna mellan olika medlemsstatspar, gör det möjligt att uppskatta de kostnader som följer av den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, görs mellan externa transporter och bilaterala transporter.

1272 Domstolen understryker i detta avseende att de sökandemedlemsstater som har gjort gällande att konsekvensbedömningen av direktiv 2020/1057 saknas eller är otillräcklig inte har förklarat på vilket sätt rådets konstateranden, som det hänvisats till i punkterna 1269–1271 i förevarande dom, är felaktiga. Det har inte heller förklarats på vilket sätt de allmänna slutsatserna i

konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 60), enligt vilka konsekvenserna för vägtrafiksäkerheten och hälsan på arbetsplatsen blir marginella, inte kan överföras på den modell som slutligen valdes.

1273 Mot denna bakgrund förfogade unionslagstiftaren över tillräckliga uppgifter för att bedöma effekterna av den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, görs mellan bilaterala transporter och externa transporter.

1274 För det andra kan unionslagstiftaren inte klandras för att inte ha undersökt verkningarna av artikel 1.5 i direktiv 2020/1057, enligt vilken transittransporter är undantagna från utstationeringsreglerna, och av artikel 1.7 i direktivet, enligt vilken cabotagetransporter ska anses utgöra utstationering, vilket innebär att utstationeringsreglerna ska tillämpas.

1275 Såsom framgår av punkt 1179 i förevarande dom har domstolen redan, inom ramen för sin tolkning av direktiv 96/71, såsom detta tillämpades innan direktiv 2020/1057 trädde i kraft, slagit fast att utstationeringsreglerna i direktiv 96/71 inte var tillämpliga på transittransporter, medan de däremot i princip var tillämpliga på cabotagetransporter som uteslutande ägde rum på värdmedlemsstatens territorium.

1276 Eftersom det inte specifikt går att hänföra någon ändring av de tillämpliga materiella bestämmelserna till artikel 1.5 och 1.7 i direktiv 2020/1057, kan domstolen inte godta argumentet om att det hade behövts en kompletterande konsekvensbedömning av dessa bestämmelser.

1277 I den mån Ungern för det tredje har kritiserat unionslagstiftaren för att ha åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att anta artikel 1.6 i direktiv 2020/1057 utan att ha undersökt verkningarna av denna bestämmelse, erinrar domstolen om att unionslagstiftaren, såsom framgår av skäl 12 i detta direktiv, ansåg att den tjänst som tillhandahålls under den inledande eller avslutande delen på väg av en kombinerad transport utmärks av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten om vägtransportsträckan i sig utgör en bilateral transport och det i ett sådant fall saknas en tillräcklig anknytning till en värdmedlemsstats territorium, vilket innebär att det inte är motiverat att tillämpa utstationeringsreglerna. När transporten på vägsträckan i fråga däremot utförs i värdmedlemsstaten eller som en extern transport, föreligger däremot en sådan tillräcklig anknytning till en värdmedlemsstats territorium, vilket innebär att utstationeringsreglerna ska tillämpas.

1278 Det är emellertid utrett att tillämpningen av utstationeringsreglerna på kombinerade transporter, i den mening som avses i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, inte heller togs upp i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna. Trots att kommissionen, såsom framgår av punkterna 1261–1264 i förevarande dom, i det förslag till utstationeringsdirektiv som utarbetats på grundval av denna konsekvensbedömning avsåg att anta ett kriterium avseende transportverksamhetens varaktighet för att fastställa under vilka omständigheter nämnda regler skulle tillämpas, valde unionslagstiftaren i direktiv 2020/1057 till sist ett synsätt enligt vilket det gjordes åtskillnad mellan olika kategorier av transporter, däribland kombinerade transporter.

1279 Det ska således prövas huruvida parlamentet och rådet i förevarande fall förfogade över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida undantaget i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057 var proportionerligt.

1280 Av de uppgifter som ingetts till domstolen framgår att unionslagstiftaren förfogade över en mängd viktig information om kombinerade transporter som härrörde från förarbetena till de föreslagna ändringarna av direktiv 92/106. Denna information fanns bland annat i konsekvensbedömningen avseende översynen av detta direktiv (kommissionens konsekvensbedömning som åtföljde förslag COM(2017) 648, SWD (2017) 362), i ett dokument som utarbetats under år 2015 på kommissionens begäran och som innehåller uppgifter om kombinerade transporter (KombiConsult, ”Analysis of the EU Combined Transport” (Analys av kombinerade transporter i EU), 2015), i uppdateringen av dessa uppgifter under år 2017 (ISL/KombiConsult, ”Updating EU combined transport data” (Uppdatering av uppgifter om kombinerade transporter i EU), 2017), i ett tillägg från år 2018 om samma uppgifter (TRT Trasporti e Territorio srl, ”Gathering additional data on EU combined transport” (Sammanställning av kompletterande uppgifter om kombinerade transporter i EU), 2017) och i ett samråd som kommissionen beställt till stöd för konsekvensbedömningen (KombiConsult, ”Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)” (Samråd och tillhörande analyser i samband med utvärderingen av effekterna av ändringarna av direktivet om kombinerade transporter (92/106/EEG)), 2017).

1281 I synnerhet föreslogs det i studien ”Analysis of the EU Combined Transport” (Analys av kombinerade transporter i EU) (s. 175–177) en detaljerad undersökning av marknaden för medföljande och icke-medföljande kombinerade transporter, bland annat genom en presentation av tjänster som tillhandahålls av samtliga sex företag som tillhandahåller medföljande transporter i unionen samt de största tillhandahållarna av icke-medföljande kombinerade väg- och järnvägstransporter. I denna studie angavs även uppgifter om den inledande eller avslutande sträckans längd vid kombinerade väg- och järnvägstransporter (s. 67–70). Den konsekvensbedömning från kommissionen som åtföljde det förslag till direktiv om ändring av direktiv 92/106 som avses i punkt 1280 i förevarande dom innehöll dessutom uppgifter om dels genomsnittssträckan, mediansträckan och den längsta sträckan för transporter på väg respektive av andra typer av transporter, dels den typ och omfattning av multimodala transporter som omfattas av begreppet ”kombinerad transport”, i den mening som avses i direktiv 92/106, och som därför omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1.6 i direktiv 2020/1057.

1282 Av uppgifterna i de handlingar som getts in till domstolen i samband med att talan väcktes i förevarande mål, vars användbarhet inte specifikt har bestritts av Ungern, framgår således att unionslagstiftaren, vid antagandet av direktiv 2020/1057, förfogade över relevanta basuppgifter om marknaden för kombinerade transporter. Dessa uppgifter, tillsammans med annan information som unionslagstiftaren hade tillgång till, bland annat information om löneskillnader mellan olika medlemsstatspar, till vilka det hänvisats i punkt 1271 i förevarande dom, gjorde det möjligt för unionslagstiftaren att bedöma betydelsen av kriterierna för tillämpning av utstationeringsreglerna på kombinerade transporter i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057. Unionslagstiftaren förfogade således över tillräckliga uppgifter för att motivera valet av dessa kriterier vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.

1283 Ovanstående överväganden påverkas inte av Republiken Polens argument att den negativa kumulativa effekten av de angripna bestämmelserna i direktiv 2020/1057 och i förordning 2020/1055 inte har beaktats. Även om denna medlemsstat genom detta argument tycks kritisera unionslagstiftaren för att ha varit inkonsekvent i de val som ligger till grund för de angripna bestämmelserna i var och en av dessa rättsakter, räcker det att, i likhet med parlamentet, påpeka att mobilitetspaketet består av flera lagstiftningsakter som eftersträvar mål som visserligen kompletterar varandra men som ändå är olika. Unionslagstiftaren kan således inte anses ha åsidosatt proportionalitetsprincipen enbart av det skälet att de villkor som uppställs i

förordning 2020/1055 för att visa att en ekonomisk enhet har ett fast och faktiskt etableringsställe i en medlemsstat skiljer sig från de kriterier som föreskrivs i bestämmelserna i direktiv 2020/1057 vid tillämpningen av utstationeringsreglerna på förare som utför transporter på väg.

1284 Argumentet att unionslagstiftaren inte har gjort någon proportionalitetsprövning av artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 kan således inte godtas.

2) Huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är proportionerliga

i) Parternas argument

1285 Enligt Republiken Bulgarien och Republiken Cypern är de negativa effekterna en följd av den åtskillnad som i direktiv 2020/1057 görs mellan externa transporter och bilaterala transporter i form av kostnader för att uppfylla de nya kraven samt kostnader för dokumentation av varje utstationering och tillämpning av värdmedlemsstatens bestämmelser. Förarna kombinerar ofta externa transporter med bilaterala transporter. Undantaget från tillämpningen av reglerna om utstationering gynnar emellertid inte alla externa transporter som utförs samtidigt som bilaterala transporter. Det är således mycket svårt för transportföretagen att avgöra när det är och inte är fråga om en utstationering. I direktiv 2020/1057 anges inte heller hur de timmar under vilka en förare ska anses vara utstationerad till en viss medlemsstat ska beräknas. Detta innebär en tung börda för dessa transportföretag, varav de flesta är små och medelstora företag.

1286 Den tunga börda som ålagts transportföretag som utför externa transporter skulle således kunna leda till att transportföretag lägger om sin verksamhet till andra typer av verksamhet, omlokaliserar verksamheten till tredjeländer, får minskad omsättning eller till och med går i konkurs. Det är dessutom sannolikt att denna börda leder till att vägtransporterna blir ineffektiva och får större miljöpåverkan. Den riskerar dessutom att snedvrida konkurrensen, eftersom direktiv 2020/1057 inte föreskriver någon skyldighet för, och inte är tillämpligt på, transportföretag från stater utanför unionen.

1287 Det är möjligt att urskilja tre legitima mål som eftersträvas med direktiv 2020/1057, nämligen för det första förbättrade arbetsvillkor och ett tillfredsställande socialt skydd för förare, för det andra lämpliga villkor för transportföretagen och behovet av rättvis konkurrens dem emellan och för det tredje friheten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster. Det är emellertid inte bara omöjligt att genom direktivet upprätthålla en balans mellan dessa mål, utan det går inte heller att förverkliga något av dem.

1288 Vad gäller det första målet skulle nämligen den högre lön som förare skulle kunna få oftast endast avse korta perioder som tillbringas i den medlemsstat där lastningen eller lossningen sker, vilket innebär att arbetsvillkoren och det sociala skyddet för förarna endast förbättras i mycket liten grad.

1289 Vad gäller det andra målet skulle illojal konkurrens gynnas om företag som utför externa transporter omfattas av utstationeringsreglerna, medan företag som utför bilaterala transporter undantas från dessa regler. Den komparativa fördelen för de transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen ligger nämligen i deras lägre kostnader, vilka bland annat är en följd av lägre levnadskostnader och lägre löner. På grund av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 får de transportföretag som ägnar sig åt extern transportverksamhet en mindre konkurrenskraftig ställning än de transportföretag som utför

bilaterala transporter. Detta snedvrider konkurrensen mellan unionens centrala delar, där transportföretagen framför allt utför bilaterala transporter, och medlemsstater, såsom Republiken Bulgarien och Republiken Cypern, där transportföretagen främst utför externa transporter.

1290 När det gäller det tredje målet begränsar dessa bestämmelser friheten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster på grund av de ökade kostnader som de medför.

1291 Enligt Republiken Bulgarien och Republiken Cypern är det varken lämpligt eller nödvändigt att göra åtskillnad mellan bilaterala transporter och externa transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna. I inget av fallen finns det en tillräckligt stark anknytning till de enskilda länder som föraren passerar. Bortsett från avgångs- eller destinationsmedlemsstaten utför de arbetstagare som utför en bilateral transport samma arbete som de arbetstagare som utför externa transporter. Däremot finns det en uppenbar anknytning till ett visst lands territorium vid cabotagetransporter.

1292 Enligt Republiken Bulgarien och Republiken Cypern borde internationella transporter helt undantas från tillämpningen av utstationeringsreglerna. Ett sådant undantag är motiverat med hänsyn till de internationella transporternas särdrag och dessa transporters extremt rörliga karaktär, vilket innebär att det saknas tillräcklig anknytning till andra medlemsstater än etableringsmedlemsstaten. Ett totalt undantag skulle således uppfylla samtliga de mål som eftersträvas. Att tillämpa utstationeringsreglerna på hela den internationella transportsektorn, med hjälp av ett tidsmässigt minimikrav, skulle visserligen vara lämpligare än den antagna modellen, men skulle ge upphov till allvarliga problem, eftersom dess inverkan alltid skulle vara oproportionerlig i fråga om kostnader, den administrativa bördan för små och medelstora företag samt svårigheterna med att tolka och tillämpa reglerna. Ett annat sätt att skapa klarhet skulle vara att tillämpa det synsätt som domstolen tillämpade i punkt 48 i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), enligt vilket det antas föreligga en tillräcklig anknytning när det i samband med externa transporter utförs ett visst minsta antal fastställda och uppräknade uppgifter i en viss medlemsstat och under en viss månad, exempelvis lastning eller lossning av gods, underhåll eller rengöring av transportfordon.

1293 Republiken Litauen har gjort gällande att artikel 1.3 i direktiv 2020/1057 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de kriterier som föreskrivs i denna bestämmelse är uppenbart olämpliga på grund av de negativa ekonomiska och sociala konsekvenser som bestämmelsen ger upphov till. Utstationeringsreglerna är nämligen i princip avsedda att kompensera för de extra kostnader som arbetstagaren ådrar sig på grund av att arbetstagaren fullgör sina arbetsuppgifter i en annan medlemsstat än den där han eller hon har sin vanliga vistelseort. Vid kortvariga cabotagetransporter och externa transporter har förarna emellertid vanligtvis ingen anknytning till värdmedlemsstaten, tillbringar i allmänhet endast mycket kort tid i denna stat och betalar därför endast minimala avgifter i denna.

1294 Att tillämpa det kriterium som grundar sig på typen av transport för att avgöra om utstationeringsreglerna ska tillämpas leder dessutom till indirekt diskriminering av transportföretag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen, avhåller företag från att tillhandahålla kortvariga tjänster och begränsar i princip konkurrensen till nackdel för i synnerhet små och medelstora företag, som står för 99 procent av vägtransportmarknaden i unionen. Små och medelstora företag kommer sannolikt att upphöra med externa transporter eller besluta att flytta sin verksamhet till de medlemsstater som är belägna i eller kring unionens centrum. Innan direktiv 2020/1057 antogs förelåg ingen administrativ börda på området.

1295 Republiken Litauen har understrukit att det tidsmässiga kriteriet utgör ett exempel på ett objektivt kriterium som visar att det föreligger en faktisk anknytning till den medlemsstat där arbetet faktiskt utförs, utan att möjligheten att tillämpa andra kriterier utesluts, om dessa är objektivt motiverade, säkerställer en tillräcklig anknytning till den medlemsstat där arbetet utförs och är förenliga med proportionalitetsprincipen. När domstolen bedömde det tidsmässiga kriteriet i det mål som avgjordes genom domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), uttalade den sig endast om cabotagetransporter, men inte om bilaterala transporter och externa transporter.

1296 Rumänien har även gjort gällande att det kriterium för att fastställa en tillräcklig anknytning till en medlemsstat som unionslagstiftaren har valt för att avgöra om reglerna om utstationering på vägtransportområdet ska tillämpas är uppenbart olämpligt, eftersom det inte kan användas för att visa att det finns en tillräcklig koppling mellan föraren och värdmedlemsstaten.

1297 Tillämpningen av detta kriterium ger dessutom upphov till osäkerhet beträffande identifieringen av värdmedlemsstaten och följaktligen beträffande vilken lagstiftning som ät tillämplig. Det är således oklart huruvida tillämpningen av detta kriterium förutsätter att det går att identifiera en enda värdmedlemsstat som föraren har en tillräcklig koppling till i samband med den aktuella transporten, eller om gällande lagar i samtliga de medlemsstater där lastningen eller lossningen sker är kumulativt tillämpliga.

1298 Det är under alla omständigheter inte optimalt att det för att avgöra huruvida en förare har en tillräcklig koppling till en värdmedlemsstats territorium i artikel 1.3 tredje och fjärde styckena i direktiv 2020/1057 tas hänsyn till huruvida varor lastas och/eller lossas. Det är nämligen endast vid enstaka tillfällen, nämligen i 29 procent av fallen, som förarna utför sådana arbetsuppgifter. Att reglera utstationering på transportområdet grundat på kriteriet om transporttyp skulle dessutom få direkta konsekvenser på marknaden. Transportföretagen skulle nämligen avhållas från att utföra såväl externa transporter som kombinerade transporter, trots att de sistnämnda är viktiga för att minska förorenande utsläpp från transporter.

1299 Såsom även framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna ger bristen på flexibilitet i den tillämpliga sociallagstiftningen på transportområdet upphov till situationer där lagstiftningen inte följs. Om antalet ytterligare aktiviteter i samband med en bilateral transport av varor eller personer ändras under transporten, så att utstationeringsbestämmelserna kan tillämpas, förefaller det vara omöjligt för transportföretaget att lämna in en utstationeringsdeklaration till de behöriga nationella myndigheterna, eftersom det enligt artikel 1.11 a i direktiv 2020/1057 krävs att en sådan deklaration lämnas in senast vid utstationeringens början. På grund av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktivet är det därför svårt att iaktta denna bestämmelse i vissa situationer.

1300 Med hänsyn till de problem som nämnts, avseende iakttagandet av rättssäkerhetsprincipen, kan direktiv 2020/1057 störa de små och medelstora företagens tillhandahållande av transporttjänster och ålägga dem skyldigheter som inte står i proportion till fördelarna för förarna.

1301 I domen av den 15 mars 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, punkterna 44–49), slog domstolen fast att det är nödvändigt att beakta en rad olika omständigheter för att fastställa till vilken medlemsstat arbetet har en betydande anknytning, när transportverksamheten utförs i flera medlemsstater. Att använda ett enda kriterium, som i direktiv 2020/1057, är otillräckligt och gör det följaktligen inte möjligt att visa att en sådan anknytning föreligger. Rumänien har i detta avseende även gjort gällande att tidskomponenten, det vill säga verksamhetens minsta

varaktighet, borde ha tillämpats som kriterium i direktivet för att fastställa huruvida det föreligger en tillräcklig anknytning till värdmedlemsstatens territorium även vid andra typer av transport än cabotage. Relevansen av tillämpningen av detta kriterium framgår såväl av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna som av den allmänna rättsliga ram som är tillämplig på utstationeringen. Avsaknaden av en betydande anknytning till värdmedlemsstatens territorium för det fall verksamheten utförts under en kort period följer bland annat av artikel 3.4 i direktiv 96/71, enligt vilken medlemsstaterna har rätt att göra undantag från skyldigheterna i fråga om utstationering när utstationeringen inte varar längre än en månad.

1302 Republiken Polen har gjort gällande att artikel 1 punkterna 3, 4, 6 och 7 i direktiv 2020/1057 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de däri föreskrivna kriterierna för tillämpning av reglerna om utstationering av förare inte är objektiva, inte tar hänsyn till relevanta omständigheter i den situation som de avser att reglera och medför oproportionerliga bördor för företagen samt negativa miljöeffekter.

1303 Dessa bestämmelser är inte ägnade att uppnå de angivna målen, bland annat eftersom de medför en begränsning av de tjänster som tillhandahålls av företag som är etablerade i medlemsstater i utkanten av unionen i stället för att säkerställa rättvis konkurrens. Utstationeringsreglerna är nämligen tillämpliga på externa transporter och cabotagetransporter, i vilka dessa företag har en framträdande roll.

1304 Unionslagstiftaren har bortsett från andra omständigheter som styrker kopplingen mellan föraren och värdmedlemsstaten, bland annat längden på förarens vistelse på denna medlemsstats territorium, liksom i etableringsmedlemsstaten. Såsom framgår av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna svarar det tidsmässiga kriteriet bäst mot transporttjänsternas rörliga karaktär. I domen av den 15 mars 2001, Mazzoleni och ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), slog domstolen fast att det ankom på behöriga myndigheter i värdmedlemsstaten att bedöma samtliga relevanta omständigheter när det gällde att fastställa om tillämpningen av dess lagstiftning om minimilön var nödvändig och proportionerlig, inklusive den tid som tjänsterna pågick.

1305 Enligt direktiv 2020/1057 får två förare som utför en transport på en och samma sträcka olika ersättning beroende på var lastningen eller lossningen sker. Det finns inte heller något sakligt skäl för det undantag för vissa transporter mellan tredjeländer som föreskrivs i artikel 1.3 och 1.4 i detta direktiv. Republiken Polen kan inte heller se någon förklaring till förbehållet att undantaget för två godstransporter mellan tredjeländer är tillämpligt på returresan efter den bilaterala transporten från etableringsmedlemsstaten, men inte på resan till värdmedlemsstaten.

1306 Dessutom är det oklart hur de undantag som föreskrivs i de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ska tolkas. Till exempel framstår det som oklart vid vilken tidpunkt värdmedlemsstatens bestämmelser ska börja tillämpas när föraren utför ytterligare lastning eller lossning som inte omfattas av undantaget i artikel 1.3. Tolkningen av artikel 1.4 i direktivet ger upphov till liknande oklarheter. Det finns inte heller något sakligt skäl för att två undantag för ytterligare aktiviteter kopplade till en bilateral transport enligt nämnda artikel 1.3 är tillåtna vid godstransporter, medan endast ett undantag föreskrivs för en ytterligare aktivitet vid persontransporter.

1307 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

ii) Domstolens bedömning

1308 Domstolen erinrar om att det mål som eftersträvas med direktiv 2020/1057, mot bakgrund av vilket proportionaliteten av artikel 1.3–1.7 i detta direktiv ska prövas, är att – genom att fastställa särskilda regler för att avgöra vilken medlemsstats arbets- och anställningsvillkor de förare som utför vägtransporter omfattas av – skapa en balans mellan åtgärder för att förbättra förarnas sociala villkor och arbetsvillkor och åtgärder för att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, baserat på en rättvis konkurrens mellan transportföretagen. Härvid ska det även tas hänsyn till särdragen hos den mycket rörliga arbetskraften inom vägtransportsektorn och säkerställas att den inre marknaden fungerar väl.

1309 Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern och Republiken Polen har inte bestritt att detta mål i sig är legitimt, men har hävdat att vissa eller alla kriterier i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 i sig strider mot proportionalitetsprincipen.

1310 För att bedöma huruvida sådana invändningar är välgrundade ska det således prövas huruvida dessa kriterier är ägnade att uppnå det eftersträvade målet, huruvida de inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och huruvida de står i proportion till detta mål.

– Huruvida bestämmelserna i artikel 1 punkterna 3–7 i direktiv 2020/1057 är ägnade att uppnå det eftersträvade målet

1311 Vad för det första gäller frågan huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är ägnade att uppnå det eftersträvade målet, erinrar domstolen om att det i dessa bestämmelser föreskrivs kriterier som grundar sig på vilken typ av transporter som utförs och att, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 968 i sitt förslag till avgörande, varje typ av transport som avses i dess bestämmelser har olika koppling till antingen den medlemsstat där transportföretaget är etablerat eller till en eller flera värdmedlemsstaters territorium.

1312 Såsom framgår av artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057 ska en förare som utför en bilateral transport av gods eller passagerare inte anses vara utstationerad enligt direktiv 96/71, eftersom tjänsten i ett sådant fall, såsom framgår av skäl 10 i direktiv 2020/1057, utmärks av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten. Såsom framgår av skäl 13 i direktivet anses däremot en förare som utför en extern transport vara utstationerad för detta ändamål, eftersom föraren och transporten har tillräcklig koppling till värdmedlemsstatens territorium. Dessutom är vissa ytterligare aktiviteter i form av lastning och/eller lossning av gods samt upptagande och/eller avsläppande av passagerare i de medlemsstater eller tredjeländer som föraren passerar undantagna från reglerna om utstationering i enlighet med artikel 1.3 tredje–femte styckena och artikel 1.4 tredje och fjärde styckena i nämnda direktiv, eftersom dessa ytterligare aktiviteter är kopplade till en bilateral transport, som i sin tur är undantagen på grund av dess koppling till etableringsmedlemsstatens territorium och eftersom omfattningen inte är sådan att den kan påverka denna koppling.

1313 På samma sätt framgår det av artikel 1.5 i direktiv 2020/1057, jämförd med skäl 11 i samma direktiv, att en förare som medelst transitering korsar en medlemsstat utan att lasta eller lossa gods, och utan att ta emot eller lämna passagerare, inte ska anses vara utstationerad. I ett sådant fall finns det nämligen inte någon betydande anknytning mellan förarens verksamhet och transitmedlemsstaten.

1314 Såsom framgår av artikel 1.7 i direktivet, jämförd med skäl 13 i detta direktiv, anses däremot en förare som utför en cabotagetransport vara utstationerad, eftersom hela transporten äger rum i en värdmedlemsstat, vilket innebär att tjänsten har en nära koppling till den sistnämnda medlemsstatens territorium.

1315 Enligt artikel 1.6 i direktiv 2020/1057 ska slutligen en förare som utför en inledande eller avslutande vägtransportsträcka av en kombinerad transport inte anses vara utstationerad om sträckan i sig består av bilaterala transporter. I ett sådant fall utmärks nämligen, såsom framgår av skäl 12 i direktivet, den tjänst som tillhandahålls under denna sträcka av en nära koppling till etableringsmedlemsstaten, medan det, när transporten under vägsträckan i fråga utförs i värdmedlemsstaten eller som en extern transport, finns en tillräcklig koppling till värdmedlemsstatens territorium, vilket innebär att utstationeringsreglerna är tillämpliga.

1316 Härav följer, såsom rådet med rätta har gjort gällande och såsom generaladvokaten påpekade i punkt 969 i sitt förslag till avgörande, att unionslagstiftaren, genom att i artikel 1.3–17 i direktiv 2020/1057 fastställa kriterier som grundar sig på typen av transport, inte enbart har beaktat det territorium där föraren befinner sig, utan även, för varje typ av tjänst som tillhandahålls, har jämfört kopplingen till värdmedlemsstaten och kopplingen till etableringsmedlemsstaten, i syfte att uppnå en rättvis balans mellan de olika intressen som berörs.

1317 Inom ramen för sin tolkning av bestämmelserna i direktiv 96/71, i deras lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2020/1057, har domstolen för övrigt slagit fast att en arbetstagare ska anses vara utstationerad till en medlemsstats territorium i den mening som avses i direktiv 96/71 om utförandet av arbetet har tillräcklig anknytning till detta territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

1318 Efter att i den domen ha slagit fast att konstaterandet att det föreligger en tillräcklig anknytning till en värdmedlemsstats territorium förutsätter att det görs en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kännetecknar den berörda arbetstagarens verksamhet, identifierade domstolen dessutom dels vissa typer av vägtransporter som ska anses ha en sådan anknytning och därmed anses innebära en utstationeringssituation, dels andra typer av vägtransporter som tvärtom inte har denna anknytning och som därför ska undantas från utstationeringsreglerna. Domstolen konstaterade särskilt att en förare som utför en transitering eller en bilateral transport inte kan anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71, medan en förare som utför en cabotagetransport i princip ska anses vara utstationerad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkterna 45, 49, 62, 63 och 65 samt där angiven rättspraxis).

1319 Domstolen har härigenom underförstått men med nödvändighet medgett att det, för att fastställa huruvida det finns en tillräcklig anknytning mellan en förare som utför en internationell vägtransport och värdmedlemsstaten, vilket motiverar att reglerna om utstationering tillämpas på denna förare, är lämpligt att fastställa dels att en sådan anknytning föreligger beroende på vilken typ av transport det är fråga om, dels relevansen i detta sammanhang av vissa av de särskilda typer av transporter som räknas upp i bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, nämligen bilaterala transporter och transittransporter, på vilka dessa regler inte är tillämpliga, och externa transporter och cabotagetransporter, på vilka dessa regler kan vara tillämpliga.

1320 Villkoren för tillämpning av utstationeringsreglerna på externa transporter enligt direktiv 96/71, såsom domstolen tolkat dessa i den rättspraxis som angetts i punkterna 1317–1319 i förevarande dom, är förvisso inte helt identiska med de villkor som följer av tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2020/1057, även om de bygger på samma logik.

1321 För det första var det, innan direktiv 2020/1057 trädde i kraft, nödvändigt att göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kännetecknar den verksamhet som en förare som utför externa transporter ägnar sig åt för att avgöra huruvida utförandet av arbetet har tillräcklig anknytning till värdmedlemsstatens territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkterna 45 och 51). Enligt bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i detta direktiv, jämförda med skäl 13 i samma direktiv, anses däremot en sådan anknytning i princip föreligga när en förare utför en extern transport.

1322 Denna skillnad påverkar emellertid inte relevansen av den åtskillnad som i direktiv 2020/1057 görs mellan externa transporter och bilaterala transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna. Tvärtom tenderar en sådan skillnad snarare att illustrera den ökade rättssäkerhet som följer av det system som följer av bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i det direktivet, jämförda med skäl 13 i direktivet, i förhållande till det system som var tillämpligt innan direktivet trädde i kraft, eftersom det förstnämnda systemet klargör att externa transporter i allmänhet innebär utstationering av föraren, eftersom tjänsten tillhandahålls utanför etableringsmedlemsstaten.

1323 För det andra har Rumänien, förutom att bestrida valet av det allmänna kriterium som grundar sig på typen av transport, ifrågasatt relevansen av det särskilda kriterium avseende platsen för lastning eller lossning som föreskrivs artikel 1.3 tredje–femte styckena i direktiv 2020/1057.

1324 Det är riktigt att denna bestämmelse, i likhet med artikel 1.4 tredje och fjärde styckena i direktivet, avseende persontransporter, skiljer sig i detta avseende från det system som var tillämpligt innan nämnda direktiv trädde i kraft. Medan ett begränsat antal ytterligare lastnings- och/eller lossningsaktiviteter enligt dessa bestämmelser omfattas av en utvidgning av undantaget för bilaterala transporter, har domstolen, inom ramen för sin tolkning av direktiv 96/71, i dess lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2020/1057, slagit fast att lastning och/eller lossning av varor ingår bland de faktorer som är relevanta vid bedömningen av huruvida en förares utförande av arbetet har tillräcklig anknytning till värdmedlemsstatens territorium, så att utstationeringsreglerna i direktiv 96/71 är tillämpliga på föraren (se, för ett likande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkt 48).

1325 Den omständigheten att domstolen således har slagit fast att sådan ytterligare aktivitet är relevant vid helhetsbedömningen av huruvida det finns en tillräcklig anknytning mellan transporten och värdmedlemsstaten hindrar emellertid inte unionslagstiftaren från att, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta sammanhang, besluta att göra detta till ett specifikt kriterium. I förevarande fall har unionslagstiftaren således inte åsidosatt detta utrymme när denne – för att underlätta genomförandet av transporter som anses vara effektiva och därmed friheten att tillhandahålla tjänster, utan att för den skull på ett otillbörligt sätt undergräva nivån på det sociala skyddet för förare som utför bilaterala transporter, men även för att stärka rättssäkerheten – har ansett att det är nödvändigt att tillåta dessa förare att utföra ett begränsat

antal ytterligare aktiviteter i form av lastning och/eller lossning av gods, utan att dessa aktiviteter får till följd att den berörda tjänsten ska anses tillhandahållas inom ramen för en utstationering i den mening som avses i direktiv 96/71.

1326 Republiken Polen har vidare påpekat att det enligt artikel 1.3 tredje stycket i direktiv 2020/1057 får medges undantag för en enda lastnings- och/eller lossningsaktivitet, medan det av artikel 1.3 fjärde stycket i direktivet följer att två lastnings- och/eller lossningsaktiviteter får undantas.

1327 Av en jämförelse mellan dessa bestämmelser, framgår mycket riktigt att endast en ytterligare lastnings- och/eller lossningsaktivitet får undantas vid en bilateral transport från etableringsmedlemsstaten, medan högst två av dessa aktiviteter får undantas på returresan, det vill säga när den bilaterala transporten avslutas i etableringsmedlemsstaten, om ingen ytterligare transport har utförts under resan från etableringsmedlemsstaten.

1328 Som generaladvokaten påpekade i punkt 993 i sitt förslag till avgörande, och såsom framgår av punkt 1324 i förevarande dom, ger införandet av begränsningar för det antal ytterligare aktiviteter som kan omfattas av en utvidgning av undantaget från utstationeringsreglerna för bilaterala transporter emellertid uttryck för ett politiskt val från unionslagstiftarens sida, genom vilket lagstiftaren strävar efter att uppnå en skälig avvägning mellan målet att underlätta friheten att tillhandahålla tjänster och målet att säkerställa en viss nivå av socialt skydd för förare inom vägtransportsektorn. Sådana kvantitativa begränsningar kan dessutom förstärka rättssäkerheten i förhållande till det system som tidigare gällde inom ramen för direktiv 96/71.

1329 Även om det antal ytterligare aktiviteter som kan omfattas av ett sådant undantag varierar beroende på om den bilaterala transporten utförs från eller till etableringsmedlemsstaten, går det vidare inte att av detta dra slutsatsen att unionslagstiftaren har valt en åtgärd som inte är ägnad att uppnå det eftersträvade målet, och ansett att en sådan differentiering, såsom rådet har hävdat, gör det möjligt att på bästa sätt säkerställa en effektiv kontroll genom de nationella myndigheternas försorg av de villkor som motiverar de undantag som beviljats i detta avseende. När föraren lämnar etableringsmedlemsstaten är det nämligen omöjligt för dessa myndigheter att avgöra hur många ytterligare transporter som föraren kommer att utföra därefter vid returresan, medan nämnda myndigheter under sistnämnda körning kan kontrollera det antal ytterligare transporter som föraren har utfört.

1330 Vad slutligen gäller kombinerade transporter har domstolen i sin praxis avseende tolkningen av direktiv 96/71, i den lydelse som var tillämplig före ikraftträdandet av direktiv 2020/1057, inte preciserat på vilket sätt utstationeringsreglerna var tillämpliga på denna typ av verksamhet. Unionslagstiftarens val i detta avseende, såsom det kommer till uttryck i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, är emellertid förenligt med den logik som domstolen följde i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Medan domstolen i punkt 49 i den domen konstaterade att bilaterala transporter ska undantas från utstationeringsreglerna, har unionslagstiftaren nämligen, i denna artikel 1.6, endast utvidgat undantaget för transportföretag till att omfatta de delar av en kombinerad vägtransport som kan likställas med en bilateral transport.

1331 Domstolen påpekar vidare att unionslagstiftaren, genom att välja att göra en sådan precisering med avseende på kombinerade transporter, har stärkt rättssäkerheten vad gäller det sätt på vilket utstationeringsreglerna är tillämpliga på denna särskilda typ av transport och därigenom, i

motsats till vad Rumänien har hävdat, uppmuntrat denna typ av transporter, i enlighet med det allmännare syftet med direktiv 2020/1057, nämligen att underlätta friheten att tillhandahålla tjänster.

1332 Mot bakgrund av dessa överväganden kan det inte anses att unionslagstiftaren, genom att i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 välja ett kriterium för tillämpning av reglerna om utstationering som grundar sig på de olika typerna av vägtransporter, har valt ett kriterium som inte är ägnat att uppnå det eftersträvade målet.

1333 Inget av de argument som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern och Republiken Polen har anfört föranleder någon annan bedömning.

1334 Vad för det första gäller Rumäniens och Republiken Polens argument avseende den påstådda osäkerhet och rättsosäkerhet som de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ger upphov till, påpekar domstolen att proportionalitetsprincipen och, såsom framgår av punkt 159 i förevarande dom, rättssäkerhetsprincipen i allmänhet inte hindrar unionslagstiftaren från att i en bestämmelse använda sig av ett abstrakt juridiskt begrepp, eller innebär ett krav på att en sådan abstrakt bestämmelse ska ange de olika konkreta fall där den kan tillämpas. Det är nämligen inte möjligt för lagstiftaren att i förväg bestämma alla dessa fall.

1335 Vad närmare bestämt gäller frågan från vilken tidpunkt utstationeringsreglerna i artikel 1.3 i direktiv 2020/1057 ska tillämpas, framgår det med tillräcklig tydlighet av denna bestämmelse att undantaget för bilaterala transporter inte kan tillämpas om något av de villkor som föreskrivs i denna bestämmelse inte är uppfyllt, bland annat när fler än en ytterligare transport utförs under en viss bilateral enkelresa.

1336 Unionslagstiftaren kan inte heller klandras för att ha antagit ett olämpligt kriterium för tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter, i det att lagstiftaren inte har preciserat, när en sådan transport utförs i flera medlemsstater, vilken eller vilka av dessa medlemsstaters lagstiftning som den berörda föraren kan komma att omfattas av. Som framgår av punkterna 1321 och 1322 i förevarande dom preciseras det nämligen i skäl 13 i direktiv 2020/1057, vad gäller denna typ av transport, att det i princip anses föreligga en tillräcklig anknytning mellan den tjänst som tillhandahålls och värdmedlemsstatens territorium när en förare utför en extern transport. Av detta skäls lydelse framgår även att den tjänst som tillhandahålls kan ha en sådan anknytning till flera värdmedlemsstater. Det ankommer således på transportföretagen och de behöriga nationella myndigheterna att, i enlighet med de särskilda kriterier som föreskrivs i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, bedöma till vilken eller vilka medlemsstater det finns en sådan anknytning att det är motiverat att tillämpa deras nationella bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor.

1337 Rumänien har vidare gjort gällande att det kriterium som grundar sig på typen av transport, och i förekommande fall på förekomsten av lastning och/eller lossning av varor och upptagandet och/eller avsläppandet av passagerare, gör det svårt för transportföretagen att iaktta skyldigheten i artikel 1.11 a i direktiv 2020/1057 att senast vid utstationeringens början lämna in en utstationeringsdeklaration till de behöriga myndigheterna. Det räcker i detta avseende att påpeka att denna medlemsstat inte har förklarat varför transportföretaget, vid en oplanerad verksamhet i en medlemsstat för vilken ingen utstationeringsdeklaration har lämnats in, inte, såsom rådet har föreslagit, skulle kunna lämna in en sådan deklaration genom att återanvända de uppgifter som redan lämnats och genom att lägga till information om den ytterligare medlemsstat i vilken utstationeringen kommer att äga rum.

1338 Rumänien har inte heller förklarat på vilket sätt den lösning som Rumänien önskade att unionslagstiftaren hade valt – nämligen att undersöka samtliga särdrag hos varje transport, inbegripet dess varaktighet, för att avgöra om det finns en tillräcklig anknytning mellan den aktuella transporten och värdmedlemsstaten – skulle skapa större rättssäkerhet genom att underlätta identifieringen av situationer där en förare ska anses vara ”utstationerad” i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 96/71.

1339 För det andra har vissa av sökandemedlemsstaterna gjort gällande att de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, på grund av de olämpliga kriterier som unionslagstiftaren har använt, kan försvåra, snarare än underlätta, friheten att tillhandahålla tjänster, särskilt externa transporter eller kombinerade transporter.

1340 Såsom framgår av punkterna 1318 och 1319 i förevarande dom har utstationeringsreglerna för cabotagetransporter emellertid inte ändrats genom ikraftträdandet av direktiv 2020/1057. Vad vidare gäller kombinerade transporter har unionslagstiftaren, såsom framgår av punkterna 1330 och 1331 i förevarande dom, i huvudsak endast preciserat under vilka omständigheter de som är inblandade i en sådan transport ska undantas från dessa regler, vilket innebär att de bestämmelser i artikel 1 i direktivet som rör denna typ av transport inte heller kan anses ha en avhållande effekt såvitt avser denna typ av transport.

1341 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 995 och 996 i sitt förslag till avgörande kunde unionslagstiftaren, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, under alla omständigheter anse att ett ökat socialt skydd för förare, med hänsyn till behovet av att återställa balansen mellan berörda intressen, kunde leda till ökade kostnader för vissa transportföretag. I ett sådant sammanhang faller den omständigheten att lagstiftaren inte har gynnat viss verksamhet på marknaden på det sätt som vissa medlemsstater önskat inom ramen för lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning och den innebär inte att de kriterier som valts inte är ägnade att uppnå de eftersträvade målen.

1342 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att de kriterier som anges i de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 är ägnade att uppnå det mål som eftersträvas med dessa bestämmelser.

– *Huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är nödvändiga*

1343 Vad för det andra gäller frågan huruvida bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är nödvändiga, har Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern och Republiken Polen bestritt detta med motiveringen att det finns mindre ingripande alternativ till dessa bestämmelser, nämligen, för det första, att bevilja internationella transporter ett generellt undantag från utstationeringsreglerna, för det andra införa en tidsgräns av det slag som anges i förslaget till utstationeringsdirektiv och för det tredje ta hänsyn till samtliga omständigheter som utmärker den berörda tjänsten, inbegripet dess varaktighet i värdmedlemsstaten.

1344 Genom att utesluta sådana möjligheter har unionslagstiftaren emellertid inte överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av relevanta kriterier.

1345 Vad för det första gäller det alternativ som Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har lyft fram, om att helt undanta internationella vägtransporter från utstationeringsreglerna, räcker det att påpeka att en sådan lösning till sin natur inte skulle göra det möjligt att uppnå den

eftersträvade balansen mellan de berörda intressena, eftersom den framför allt varken skulle leda till att det sociala skyddet för förare ökade eller till att det skapades mer rättvisa konkurrensvillkor på marknaden.

1346 Vad för det andra gäller alternativet om införandet av en tidsgräns, har Republiken Litauen, och i mindre utsträckning Republiken Bulgarien och Republiken Cypern, framhållit att detta alternativ är mindre ingripande. Rumänien har understrukit betydelsen av kriteriet om transportens varaktighet, betraktat tillsammans med andra omständigheter, och har bland annat understrukit att relevansen av detta kriterium framgår av artikel 3.4 i direktiv 96/71, enligt vilken medlemsstaterna får föreskriva undantag från vissa skyldigheter vid utstationering om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad.

1347 Domstolen konstaterar emellertid att direktiv 2020/1057 inte utgör hinder för den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 och 3.4 i direktiv 96/71, vars bestämmelser tillåter medlemsstaterna att avstå från att från tillämpa vissa av de arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten som normalt gäller för en utstationerad arbetstagare om utstationeringens varaktighet inte överstiger en månad. En lösning som innebär att det görs åtskillnad mellan olika typer av transporter kan således i förekommande fall kombineras med nationella bestämmelser som genomför dessa bestämmelser.

1348 För övrigt framgår det av de handlingar som ingetts till domstolen, särskilt av konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna (del 1/2, s. 54), att unionslagstiftaren i slutändan uteslöt möjligheten att låta tillämpningen av utstationeringsreglerna vara beroende av en tidsgräns, bland annat på grund av risken för att ett sådant villkor skulle kunna kringgås genom att rotera förarna så att de tillbringar en kortare tid i en viss medlemsstat än den föreskrivna gränsen.

1349 Vad för det tredje gäller det alternativ som Republiken Bulgarien, Republiken Cypern, Rumänien och Republiken Polen har förespråkat, nämligen ett krav på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som utmärker tjänsten för att bedöma huruvida det finns en tillräcklig anknytning mellan den tillhandahållna tjänsten och värdmedlemsstaten, framgår det av övervägandena i punkterna 1311–1331 i förevarande dom att unionslagstiftaren har använt sig av vissa av de kriterier som domstolen tillämpade i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), samtidigt som lagstiftaren föreskrev ytterligare kriterier som följer samma logik. Unionslagstiftaren kan således inte anses därigenom ha antagit kriterier som inte är nödvändiga för att fastställa att det finns en tillräcklig anknytning mellan transporttjänsten och värdmedlemsstaten.

1350 Härav följer att unionslagstiftaren hade fog för anse att de alternativa åtgärder som Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern och Republiken Polen föreslagit inte skulle uppnå samma resultat som bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057.

– *Huruvida bestämmelserna artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är proportionerliga*

1351 Vad för det tredje gäller frågan huruvida de kriterier som föreskrivs i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 är proportionerliga, erinrar domstolen inledningsvis om den vikt som i ingressen i EUF-fördraget läggs vid det ”huvudsakliga målet” att fortlöpande förbättra levnads- och anställningsvillkoren, vilket unionslagstiftaren enligt artiklarna 9 och 90 FEUF ska beakta fullt ut vid utövandet av sina befogenheter på den gemensamma transportpolitikens område.

Unionslagstiftaren ska i enlighet med artikel 151 första stycket FEUF bland annat sträva efter att främja en hög sysselsättningsnivå, förbättra levnads- och arbetsvillkoren, garantera ett fullgott socialt skydd och en hög hälsoskyddsnivå.

1352 Såsom framgår av punkt 1341 i förevarande dom kan unionslagstiftarens förstärkning av det sociala skyddet för vissa kategorier av arbetstagare, i förevarande fall genom skyldigheten i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 att tillämpa utstationeringsreglerna på förare som utför vissa typer av transporter, medföra vissa extrakostnader för de arbetsgivare som är skyldiga att säkerställa att bestämmelserna iakttas. Den omständigheten att en skyldighet som unionslagstiftaren föreskriver kan medföra vissa kostnader för de transportföretag som ska fullgöra skyldigheten utgör emellertid inte i sig ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, såvida dessa kostnader inte är uppenbart oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.

1353 Vad för det första gäller de påstått negativa effekterna för transportföretag i allmänhet som följer av artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, erinrar domstolen om att kriterierna för tillämpning av de utstationeringsregler som föreskrivs i dessa bestämmelser, såsom framgår av punkterna 1311–1331 i förevarande dom, följer samma logik som de kriterier som var tillämpliga innan direktivet trädde i kraft. De eventuella skillnaderna mellan dessa kriterier beror dessutom delvis på att direktivet numera fastställer tydliga undantag från dessa regler för transportföretagen, vilka inte specifikt föreskrevs i det regelverk som gällde tidigare.

1354 I artikel 1.3 tredje–femte styckena och i artikel 1.4 tredje och fjärde styckena i direktiv 2020/1057 föreskrivs i synnerhet en möjlighet för en förare som utför en bilateral transport att dessutom utföra flera ytterligare aktiviteter i form av lastning och/eller lossning av gods samt upptagande och/eller avsläppande av passagerare i de medlemsstater eller tredjeländer som föraren passerar, i enlighet med de villkor som fastställs i dessa bestämmelser, utan att utstationeringsreglerna och följaktligen de arbets- och anställningsvillkor som garanteras i värdmedlemsstaten anses vara tillämpliga. Denna möjlighet bidrar, genom det flexibla synsätt som den grundas på, just till att, såsom framgår av skäl 10 i detta direktiv, säkerställa att tillämpningen av dessa regler på externa transporter inte begränsar friheten att tillhandahålla gränsöverskridande vägtransporttjänster utöver vad som är nödvändigt. Genom att anta en tydlig regel som gör det möjligt att utsträcka undantaget för transportföretagen vid bilaterala transporter till att omfatta högst två ytterligare aktiviteter, har unionslagstiftaren således försäkrat sig om att externa transporter med en nära koppling till en bilateral transport inte omfattas av utstationeringsreglerna.

1355 Härav följer att de högre kostnader för transportföretagen som de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 påstås ge upphov till under alla omständigheter inte är så stora att de uppenbart kan anses överstiga de fördelar som följer av dessa bestämmelser, dels i form av en minskning av de kostnader som följer av ett enhetligt och tydligare regelverk, dels i form av en ökning av det sociala skydd som tillförsäkras förare i kombination med sundare konkurrens på marknaden.

1356 Som framgår av punkterna 1334–1338 i förevarande dom har det inte heller visats att det råder osäkerhet om tolkningen av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 eller huruvida det föreligger praktiska svårigheter vid genomförandet av dessa bestämmelser, varför de eventuella negativa effekter som nämnda bestämmelser ger upphov till för transportföretagen i allmänhet inte är uppenbart oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen.

1357 Vad för det andra gäller argumentet att tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter och cabotagetransporter kan ha större konsekvenser för de medlemsstater som ligger i utkanten av unionen, i vilka företagen utför merparten av dessa typer av transporter, framgår det av övervägandena i punkterna 1318–1329 i förevarande dom att dessa regler redan var tillämpliga på cabotagetransporter och att de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 har begränsad inverkan på externa transporter. Domstolen hänvisar dessutom till den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 247 och 332 i förevarande dom, avseende principen om likabehandling av medlemsstaterna.

1358 Även om det är riktigt att kostnadskonkurrens ingår i den inre marknadens dynamik, har direktiv 2020/1057 emellertid varken till syfte att undanröja all kostnadsbaserad konkurrens eller får detta som resultat. Syftet är i stället att säkerställa friheten att tillhandahålla transporttjänster på rättvis grund – det vill säga inom ramen för en konkurrens som inte är beroende av alltför stora skillnader i de arbets- och anställningsvillkor som i en och samma medlemsstat tillämpas på transportföretag från olika medlemsstater – och samtidigt ge utstationerade förare ett större skydd.

1359 Såsom det har erinrats om i punkterna 266 och 573 i förevarande dom kan unionslagstiftaren inte heller fråntas möjligheten att anpassa en lagstiftningsakt till varje förändring av omständigheterna eller ny kunskap, med hänsyn till att unionslagstiftaren ska säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta de övergripande mål för unionen som anges i ingressen, artikel 9 och artikel 151 första stycket FEUF, bland annat att förbättra anställningsvillkoren och säkerställa ett fullgott socialt skydd.

1360 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 267 i förevarande dom hade unionslagstiftaren, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden inom vägtransportsektorn, rätt att anpassa direktiv 96/71 för att återställa balansen mellan berörda intressena i syfte att öka det sociala skyddet för förarna genom att ändra villkoren för friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa rättvis konkurrens. Domstolen har i detta avseende redan specifikt påpekat att behovet av att anpassa den jämvikt som ligger till grund för detta direktiv för att på bästa sätt uppnå målet om en rättvisare konkurrens i ett utvecklingssammanhang är en följd av strukturella skillnader i de lönebestämmelser och övriga arbets- och anställningsvillkor som tillämpas i medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den du 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 63).

1361 I förevarande fall har unionslagstiftaren, genom att ändra unionslagstiftningen om tillämpningen av utstationeringsreglerna på förare inom vägtransportsektorn, just haft för avsikt att, såsom framgår av skälen 1, 3 och 7 i direktiv 2020/1057, uppnå en ny balans mellan friheten att tillhandahålla tjänster, den fria rörligheten för varor, förbättringen av de sociala villkoren och arbetsvillkoren för förarna samt säkerställandet av en rättvisare konkurrens på marknaden mellan transportföretag.

1362 Unionslagstiftaren hade nämligen fog för att, vid utövandet av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, anse att förare som tillhandahåller transporttjänster med anknytning till en värdmedlemsstat bör kunna omfattas av samma arbets- och anställningsvillkor som förare som är anställda av transportföretag som är etablerade i denna stat.

1363 Följaktligen är de negativa effekterna – om det antas att sådana effekter är för handen – för vissa medlemsstater, för transportföretag som är etablerade där och för de förare som är anställda av dessa företag, av att utstationeringsreglerna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, tillämpas på externa transporter, inte uppenbart oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen.

1364 Vad för det tredje gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns argument att åtskillnaden mellan externa transporter och bilaterala transporter riskerar att snedvrida konkurrensen, eftersom direktiv 2020/1057 inte föreskriver någon skyldighet för och inte är tillämpligt på transportföretag från länder som inte är medlemmar i unionen, påpekar domstolen, i likhet med vad rådet gjorde gällande under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen, att transportföretag som är etablerade i tredjeländer inte har samma tillträde till den inre marknaden, vilket innebär att deras situation inte är jämförbar med situationen för transportföretag som är etablerade i unionen (se, analogt, dom av den 17 juli 1997, SAM Schiffahrt och Stapf, C-248/95 och C-249/95, EU:C:1997:377, punkt 64).

1365 Som framgår av artikel 1.10 i direktiv 2020/1057 och artikel 1.4 i direktiv 96/71, till vilken skäl 15 i det förstnämnda direktivet hänvisar, får transportföretag som är etablerade i tredjeländer inte behandlas förmånligare än transportföretag som är etablerade i unionen, inbegripet när det gäller de särskilda regler för utstationering som föreskrivs i direktiv 2020/1057.

1366 Vad för det fjärde gäller argumenten avseende de påstått negativa miljöeffekterna till följd av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, sammanfaller dessa argument med de argument som Republiken Polen har anfört inom ramen för sin fjärde grund, varför de kommer att prövas i det sammanhanget.

1367 Bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 medför således inte sådana olägenheter som är uppenbart oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas med dessa bestämmelser.

1368 Republiken Litauens andra och tredje grund, Republiken Bulgariens första grund, Rumäniens första grund, Republiken Cyperns första grund, Ungerns första grund till stöd för sitt andrahandsyrkande och Republiken Polens första grund kan därför inte godtas.

d) Åsidosättande av artikel 91.1 FEUF

1) Parternas argument

1369 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har genom den tredje grunden till stöd för respektive talan gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta direktiv 2020/1057, har åsidosatt artikel 91.1 FEUF.

1370 Enligt dessa medlemsstater innebar artikel 91.1 FEUF, som utgör den rättsliga grunden för direktiv 2020/1057, en skyldighet för unionslagstiftaren att besluta i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört EESK och Regionkommittén. Åtskillnaden mellan bilaterala transporter och externa transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna fanns inte med i förslaget till utstationeringsdirektiv, vilket innebar att dessa kommittéer inte kunde pröva denna åtskillnad innan de avgav sina respektive yttranden. Genom att inte i ett senare skede höra dessa kommittéer om den väsentliga ändringen av förslaget, har unionslagstiftaren åsidosatt nämnda artikel 91.1.

1371 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har påpekat att domstolen uttalade sig om samrådsskyldigheten inom ramen för lagstiftningsförfarandet vid en tidpunkt då parlamentet, utan att vara medlagstiftare, hade en rådgivande roll, precis som EESK och Regionkommittén har i dag. Domstolen slog fast att kravet att parlamentet ska höras innebär att parlamentet ska höras på nytt varje gång som den rättsakt som slutligen antas, som helhet betraktad, väsentligt avviker från det förslag som parlamentet har yttrat sig över (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, parlamentet/rådet, C-65/90, EU:C:1992:325, punkt 16).

1372 Eftersom denna rådgivande roll enligt artikel 91.1 FEUF numera utövas av EESK och Regionkommittén, är den rättspraxis som nämns i föregående punkt analogt tillämplig på skyldigheten att höra dessa båda kommittéer. I förevarande fall borde dessa följaktligen ha hörts på nytt angående den väsentliga ändring som bestod i att det gjordes en åtskillnad mellan bilaterala transporter och externa transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna.

1373 Det är felaktigt att, såsom parlamentet har gjort, påstå att det inte har skett något tidigare samråd med dessa kommittéer inom ramen för lagstiftningsförfarandet. Under lagstiftningsförfarandet avseende förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om utvärdering av medicinsk teknik och om ändring av direktiv 2011/24/EU (COM(2018) 51 final), lades exempelvis en kompletterande bestämmelse till den rättsliga grunden för den berörda rättsakten, vilket tvingade unionslagstiftaren att höra EESK en andra gång.

1374 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

2) Domstolens bedömning

1375 Till stöd för sitt påstående att unionslagstiftaren åsidosatte artikel 91.1 FEUF när denne antog direktiv 2020/1057 har Republiken Bulgarien och Republiken Cypern åberopat samma argument som den första av dessa medlemsstater har åberopat för att bestrida lagenligheten av artikel 2.4 a i förordning 2020/1055 (mål C-545/20). Av de skäl som angetts i punkterna 898–909 i förevarande dom kan dessa argument således inte godtas, eftersom det inte följer av artikel 91.1 FEUF att EESK och Regionkommittén måste höras på nytt om det förslag som dessa kommittéer redan har hörts om ändras.

1376 Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns respektive tredje grund kan därför inte godtas.

e) Åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, av artikel 91.2 FEUF och av artikel 94 FEUF

1) Parternas argument

1377 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har genom sin fjärde grund till stöd för respektive talan gjort gällande att artikel 1 i direktiv 2020/1057 strider mot artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, och mot artikel 91.2 FEUF och artikel 94 FEUF. Republiken Polen har genom sin andra och tredje grund för sin del gjort gällande att artikel 1 strider mot artiklarna 91.2 och 94 FEUF. Rumänien har slutligen inte anfört någon separat grund i detta avseende, utan har åberopat ett åsidosättande av de två sistnämnda bestämmelserna i EUF-fördraget inom ramen för sin andra grund, avseende åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, genom att anföra de argument som angetts i punkt 1194 i förevarande dom.

1378 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har i synnerhet klandrat unionslagstiftaren för att ha åsidosatt nämnda bestämmelser i primärrätten på grund av de negativa effekter som den åtskillnad som görs i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, får för levnadsstandarden och sysselsättningen i Bulgarien och Cypern, och rent generellt i medlemsstaterna i utkanten av unionen, samt för den ekonomiska situationen för transportföretag som är etablerade i dessa medlemsstater. Tillämpningen av utstationeringsreglerna gör det nämligen i praktiken omöjligt för dessa transportföretag att utföra externa transporter. Detta skulle även få en negativ inverkan på miljön och leda till fler trafikstockningar. Det har emellertid inte gjorts någon konsekvensbedömning avseende denna åtskillnad och inget samråd har genomförts med Regionkommittén eller EESK om detta.

1379 Republiken Polen har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att anta ett godtyckligt kriterium för tillämpning av reglerna om utstationering på transporter, har åsidosatt artiklarna 91.2 och 94 FEUF, med motiveringen att lagstiftaren inte har beaktat att detta kriterium kan få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, utnyttjandet av transportmedel och på transportföretagens ekonomiska situation. Denna medlemsstat delar inte parlamentets och rådets tolkning av dessa bestämmelser. Den omständigheten att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning innebär nämligen inte att unionslagstiftarens skyldighet att beakta vissa verkningar är begränsad till att endast få kännedom om sådana verkningar.

1380 Vad för det första gäller åsidosättandet av artikel 91.2 FEUF har det vid antagandet av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 inte tagits hänsyn till konsekvenserna av ökningen av antalet tomkörningar med fordon som annars utför externa transporter eller cabotagetransporter. Det ekonomiska skälet till att fordon används i trafik utanför gemenskapen är för övrigt att transportföretagen, med beaktande av det geografiska perspektivet, på ett flexibelt sätt kan tillgodose de behov som uppstår på transportområdet, genom att minimera antalet tomkörningar och genom att undvika ineffektiv väntan på nya godstransporter till etableringsmedlemsstaten. Cabotagetransporterna har liknande egenskaper när det gäller transporternas effektivitet.

1381 Tillämpningen av bestämmelserna i förordningarna 2020/1054 och 2020/1055 skulle tvinga företag som är etablerade i Polen att köra minst 1 221 120 000 km extra per år. De ändringar som följer av dessa förordningar och de ytterligare restriktioner som följer av de angripna bestämmelserna i direktiv 2020/1057 skulle få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, samt på utnyttjandet av transportmedel.

1382 De restriktioner för externa transporter och cabotagetransporter som de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ger upphov till, kan till och med leda till att transportföretagen lämnar marknaden, eftersom dessa inte kan bedriva en lönsam verksamhet inom ramen för en modell för transporttjänster som förutsätter mindre effektiva transporter. Dessa konsekvenser är särskilt kännbara för transportföretag från medlemsstater i utkanten av unionen, vars verksamhet huvudsakligen grundar sig på externa transporter och cabotagetransporter.

1383 Konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna begränsas till en ytlig bedömning av de angripna bestämmelsernas inverkan på sysselsättningsnivån i vissa regioner och avser under alla omständigheter tillämpningen av ett tidsmässigt kriterium för att kunna tillämpa utstationeringsreglerna, vilket skiljer sig från det kriterium som slutligen användes i direktiv 2020/1057 och som inte har samma inverkan på marknaderna i medlemsstaterna i

utkanten av unionen. I konsekvensbedömningen konstaterades dessutom att 90 procent av transportföretagen sysselsätter färre än tio personer, utan att denna omständighet beaktades vid bedömningen av dessa bestämmelsers inverkan på sysselsättningsnivån. Bestämmelsernas inverkan på försämringen av unionens transportinfrastruktur nämndes också i konsekvensbedömningen, dock utan att det gjordes någon bedömning av denna inverkan.

1384 En ökning av vägtrafiken skulle också få negativa konsekvenser för levnadsstandarden i områden i närheten av de viktigaste transportknutpunkterna. I detta sammanhang är det lämpligt att särskilt lyfta den risk som ändringarna medför för trafiksäkerheten.

1385 Såsom framgår av den analys som Republiken Polen har gjort leder ändringarna av vägtransportlagstiftningen till att antalet riskbeteenden hos förare, kopplat till möjligheten att bryta mot lagstiftningen för att anpassa sig till eller kringgå de nya skyldigheterna på utstationeringsområdet, kommer att öka med i genomsnitt 19 procent i medlemsstaterna. Dessutom ökar antalet dödsolyckor där vissa typer av fordon är inblandade.

1386 Vad för det andra gäller åsidosättandet av artikel 94 FEUF togs i konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna inte hänsyn till den ekonomiska situationen för transportföretag från medlemsstater i utkanten av unionen, vilka har en lägre ekonomisk utvecklingsnivå och vars internationella vägtransportverksamhet i större utsträckning är inriktad på extern transport och cabotage. De extra kostnader som åvilar transportföretag från medlemsstater i utkanten av unionen till följd av tillämpningen av reglerna om utstationering ger dessa aktörer en mindre fördelaktig ställning jämfört med konkurrerande företag som rent geografiskt är etablerade mer centralt i unionen.

1387 Att de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 antogs under en period av allvarliga ekonomiska störningar till följd av covid-19-pandemin visar också att transportföretagens ekonomiska situation inte har beaktats. Pandemins ekonomiska effekter är särskilt kännbara inom transportsektorn, som inte bara i hög grad drabbades av minskad efterfrågan inom den internationella handeln, utan även av de restriktioner för passage av de inre gränserna som olika medlemsstater införde. Dessa effekter förelåg redan vid utarbetandet av direktiv 2020/1057.

1388 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

2) Domstolens bedömning

1389 Vad för det första gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns argument avseende ett åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, på grund av att unionslagstiftaren har underlåtit att beakta fördragens mål att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö, sammanfaller detta argument med det argument som Republiken Polen har anfört inom ramen för sin fjärde grund, avseende åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan. Detta argument kommer således att prövas i samband med den grunden.

1390 Vad för det andra gäller argumentet om ett påstått åsidosättande av artikel 94 FEUF, räcker det att påpeka att denna bestämmelse, enligt vilken unionslagstiftaren är skyldig att beakta transportföretagens ekonomiska situation när lagstiftaren vidtar en åtgärd ”med avseende på fraktsatser och befordringsvillkor”, saknar relevans i förevarande fall, eftersom artikel 1 i

direktiv 2020/1057, såsom påpekats i punkt 1231 i förevarande dom, inte reglerar fraktpriser eller befordringsvillkor för transport av gods eller passagerare, utan fastställer kriterierna för tillämpning av bestämmelserna om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

1391 Vad för det tredje gäller argumentet att artikel 91.2 FEUF har åsidosatts erinrar domstolen om att unionslagstiftaren enligt denna bestämmelse, vid antagandet av de åtgärder som avses i punkt 1 i denna artikel, vilka syftar till att genomföra den gemensamma transportpolitiken med beaktande av de särskilda aspekterna av dessa, ska ”beakta” de fall där tillämpningen av dessa åtgärder skulle kunna få ”allvarliga” återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel.

1392 Eftersom direktiv 2020/1057 antogs av unionslagstiftaren med stöd av artikel 91.1 FEUF, och denna rättsliga grund inte har ifrågasatts i förevarande mål, ankom det på unionslagstiftaren att, när denne utformade kriterierna för tillämpning av reglerna om utstationering i artikel 1.3–1.7 i direktivet, beakta de krav som följer av artikel 91.2 FEUF.

1393 Som framgår av punkterna 393–396 i förevarande dom kan artikel 91.2 FEUF emellertid inte hindra unionslagstiftaren från att, mot bakgrund av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av den gemensamma transportpolitiken, anta tvingande åtgärder som kan påverka levnadsstandarden och sysselsättningen samt utnyttjandet av transportmedel i vissa medlemsstater i större utsträckning än i andra medlemsstater, under förutsättning att lagstiftaren beaktar de allvarliga negativa effekterna på dessa parametrar inom den vidare ramen för avvägningen mellan de olika mål och intressen som står på spel.

1394 Vad gäller förevarande mål påpekar domstolen att de argument som framförts av Republiken Bulgarien, Republiken Cypern och Republiken Polen bygger på antagandet att unionslagstiftaren, i strid med artikel 91.2 FEUF, har underlåtit att beakta konsekvenserna av direktiv 2020/1057, det vill säga att tillämpningen av utstationeringsreglerna i artikel 1 i direktivet kommer att göra det i praktiken omöjligt att utföra externa transporter och cabotagetransporter.

1395 Domstolen har emellertid redan slagit fast att direktiv 96/71, i dess lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2020/1057, i princip omfattade alla gränsöverskridande tjänster som innebar utstationering av arbetstagare, inbegripet inom vägtransportsektorn, och har dessutom preciserat att en förare som utför cabotagetransporter i princip ska anses vara utstationerad i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 96/71 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, punkterna 33, 49, 62, 63 och 65).

1396 Som påpekats i punkt 1320 i förevarande dom är tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter, vilken följer av direktiv 2020/1057, visserligen, även om den följer samma logiska resonemang, inte helt identisk med den tillämpning som följer av direktiv 96/71, enligt domstolens tolkning av det direktivet.

1397 Det framgår emellertid inte av de uppgifter som lämnats till domstolen i förevarande mål att de eventuellt högre kostnader som tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter leder till, vilket följer av bestämmelserna artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, även sammantagna, skulle kunna få ”allvarliga” återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner i den mening som avses i artikel 91.2 FEUF. En inverkan på sistnämnda områden räcker nämligen inte för att visa att sistnämnda bestämmelse har åsidosatts.

1398 Vid bedömningen av konsekvenserna av antagandet av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 var unionslagstiftaren dessutom skyldig att förena de olika berörda intressena för att uppnå de legitima mål som eftersträvades. Såsom påpekats i punkt 395 i förevarande dom utgör den omständigheten att unionslagstiftaren ska beakta levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner, och därmed transportföretagens ekonomiska intressen, således inte i sig ett hinder för att låta dessa företag bli föremål för tvingande åtgärder som medför vissa kostnader för dem.

1399 Även om det, såsom Republiken Bulgarien, Republiken Cypern och Republiken Polen har gjort gällande, antas att vissa transportföretag tvingas lämna marknaden på grund av tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter och cabotagetransporter till följd av artikel 1 i direktiv 2020/1057, och att vissa förare därmed riskerar att förlora sitt arbete, ska sådana negativa effekter sättas i relation till dels det ökade sociala skyddet för ett mycket stort antal förare som fortsätter att vara anställda inom vägtransportsektorn, dels den omständigheten att friheten att tillhandahålla tjänster på marknaden numera sker på grundval av en rättvisare konkurrens mellan transportföretagen.

1400 Såsom rådet har gjort gällande kan artikel 91.2 FEUF inte tolkas så, att den ålägger unionslagstiftaren en skyldighet att skydda vissa transportföretags befintliga marknadsandelar, med risk för att lagstiftaren hindras från att anpassa regelverket till marknadsutvecklingen för att säkerställa rättvis konkurrens på marknaden.

1401 Republiken Polens argument avseende ökningen av antalet riskbeteenden och olyckor med dödlig utgång som enligt Polen blir en följd av genomförandet av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 stöds inte av tillförlitliga och samstämmiga uppgifter. Argumenten är således spekulativa och kan därför inte användas för att visa att de krav som följer av artikel 91.2 FEUF har åsidosatts.

1402 Republiken Polen har även åberopat de negativa effekter på utnyttjandet av transportmedel som följer av de ytterligare transporter som de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 leder till. Denna medlemsstat har emellertid inte lagt fram tillräckliga uppgifter till stöd för sitt argument att dessa bestämmelser, enligt vad den påstår, kommer att medföra en ”ökning av antalet extra kilometer som tillryggaläggs”. Motsvarande argument avseende de extra kilometer som måste tillryggaläggas till följd av genomförandet av förordningarna 2020/1054 och 2020/1055 har för övrigt prövats och underkänts inom ramen för de mål som avser dessa förordningar.

1403 De övriga påståenden som har framförts inom ramen för dessa grunder, vilka för övrigt är allmänt hållna och föga underbyggda, sammanfaller till stor del med de argument som anförts inom ramen för de grunder som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, på grund av påstådd underlåtenhet att beakta verkningarna av de regler som föreskrivs i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, respektive åsidosättande av artikel 91.1 FEUF, på grund av att EESK och Regionkommittén inte har hörts på nytt. Av samma skäl som angetts i punkterna 1311–1368, 1375 och 1376 i förevarande dom kan inte heller dessa påståenden godtas.

1404 Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns fjärde grund, Republiken Polens andra och tredje grund och Rumäniens argument inom ramen för sin andra grund kan därför inte godtas.

f) Åsidosättande av den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster

1) Parternas argument

1405 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har genom sin femte grund till stöd för respektive talan gjort gällande att den åtskillnad som görs mellan bilaterala transporter och externa transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna utgör en omotiverad begränsning av såväl den fria rörligheten för varor (den första delgrunden) som friheten att tillhandahålla transporttjänster (den andra delgrunden).

1406 Vad gäller den fria rörligheten för varor ska tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter, på grund av de negativa effekter som följer därav, anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner, i den mening som avses i artiklarna 34 och 35 FEUF. En sådan åtgärd kan emellertid inte motiveras med stöd av artikel 36 FEUF, eftersom denna kategori av internationella transporter inte har en tillräcklig anknytning till den berörda medlemsstaten och skapar oproportionerliga administrativa bördor som hindrar den inre marknaden från att fungera väl.

1407 I ett pressmeddelande med rubriken ”Kommissionen uppmanar Österrike att se till att dess lagstiftning om minimilön inte på ett otillbörligt sätt begränsar den inre marknaden” (IP/17/1053), preciserade kommissionen att tillämpningen av nationell lagstiftning på samtliga internationella transporter som inbegriper lastning och/eller lossning inom ett lands territorium utgör en oproportionerlig begränsning av bland annat den fria rörligheten för varor. Kommissionen preciserade dessutom däri att tillämpningen av denna bestämmelse på internationella transporter som inte har en tillräcklig anknytning till den berörda medlemsstaten inte är motiverad, eftersom den är oproportionerlig.

1408 Vad vidare gäller friheten att tillhandahålla transporttjänster skulle tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter begränsa denna frihet, i strid med artikel 58.1 FEUF, jämförd med artikel 91 FEUF.

1409 Såsom framgår av punkterna 64 och 65 i domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220), omfattar de skyldigheter som föreskrivs i artikel 91.1 a och b FEUF skyldigheten att införa friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet. Bland de krav som följer av friheten att tillhandahålla dessa tjänster återfinns avskaffandet av all diskriminering av den som tillhandahåller dessa tjänster på grund av dennes nationalitet eller den omständighet att denne är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten ska utföras. Vidare har unionslagstiftaren på denna punkt inte det utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren kan göra anspråk på inom andra områden av den gemensamma transportpolitiken.

1410 Åtskillnaden mellan bilaterala transporter och externa transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna innebär ett återinförande av en form av diskriminering och utgör ett steg tillbaka på vägen mot att inrätta en gemensam transportpolitik.

1411 För det fall domstolen skulle anse att denna fråga även regleras av artikel 56 FEUF är det denna bestämmelse som utgör stöd för den nu aktuella rättsliga grunden.

1412 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa grunder och argument.

2) Domstolens bedömning

i) Fri rörlighet för varor

1413 Vad gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns respektive talans femte grunds första del, avseende åsidosättande av den fria rörligheten för varor, har dessa medlemsstater inte på något sätt redogjort för på vilket sätt direktiv 2020/1057 begränsar denna frihet eller på vilket sätt dess verkningar motsvarar en sådan påstått kvantitativ restriktion som dessa medlemsstater har hänvisat till.

1414 Utöver att erinra om artiklarna 34–36 FEUF och domstolens praxis avseende de omständigheter under vilka en sådan kvantitativ restriktion kan anses vara motiverad enligt artikel 36 FEUF, har nämnda medlemsstater framför allt endast hänvisat till de argument som åberopats inom ramen för den första grunden till stöd för respektive talan.

1415 Såsom framgår av punkterna 1308–1368 i förevarande dom har Republiken Bulgarien och Republiken Cypern inte visat att det är uppenbart att tillämpningen av utstationeringsreglerna på externa transporter går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det legitima mål som eftersträvas med de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1416 Eftersom det inte har anförts några separata argument till stöd för den femte grundens första del, finner domstolen att även om dessa bestämmelser kan anses utgöra en restriktion som omfattas av artiklarna 34 och 35 FEUF är denna restriktion under alla omständigheter motiverad enligt artikel 36 FEUF, av de skäl som låg till grund för att underkänna den första grunden.

1417 Vad i övrigt gäller det pressmeddelande som nämnts i punkt 1407 i förevarande dom, vilket Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har hänvisat till utan att förklara dess relevans, räcker det att påpeka att ett sådant icke-bindande dokument inte är bindande för domstolen vid dess tolkning eller bedömning av giltigheten av direktiv 2020/1057.

1418 Även om kommissionen i detta pressmeddelande har kritiserat synsättet att värdmedlemsstatens nationella lagstiftning ska tillämpas på alla internationella transporter som inbegriper lastning och/eller lossning på denna medlemsstats territorium, undantas i de angripna bestämmelserna i artikel 1.3 i direktiv 2020/1057 såväl bilaterala transporter som viss ytterligare lastning och/eller lossning i samband med sådana transporter från denna tillämpning, just för att säkerställa att varje eventuell inskränkning av den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla transporttjänster som följer av tillämpningen av utstationeringsreglerna på förare som utför internationella vägtransporter är proportionerlig.

1419 Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns femte grunds första del kan därför inte godtas.

ii) Frihet att tillhandahålla tjänster

1420 Vad gäller Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns femte grunds andra del, avseende åsidosättande av EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster, understryker domstolen att friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, såsom framgår av punkterna 352–358 i förevarande dom, inte regleras av artikel 56 FEUF, som rör friheten att tillhandahålla tjänster i allmänhet, utan av artikel 58.1 FEUF. I denna specialbestämmelse anges att ”[f]ri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av

bestämmelserna i avdelningen om transporter”, det vill säga avdelning VI i tredje delen i EUF-fördraget, vilken omfattar artiklarna 90–100 FEUF. Transportföretag har således endast rätt att fritt tillhandahålla tjänster i den mån de har beviljats denna rätt genom sekundärrättsliga åtgärder som unionslagstiftaren har antagit med stöd av EUF-fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken, särskilt artikel 91.1 FEUF.

1421 Det är just detta som är syftet med direktiv 2020/1057, som unionslagstiftaren antog med stöd av denna bestämmelse, bland annat för att fastställa särskilda regler med avseende på direktiv 96/71 och därmed harmonisera vissa bestämmelser i sociallagstiftningen på vägtransportområdet.

1422 Vad gäller de lärdomar som kan dras av domen av den 22 maj 1985, parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220, punkterna 64 och 65), som Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har åberopat, ska det erinras om att domstolen, såsom angetts i punkt 982 i förevarande dom, visserligen har slagit fast att unionslagstiftaren, vad gäller inrättandet av friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, inte har det utrymme för skönsmässig bedömning som denne kan göra anspråk på inom andra områden av den gemensamma transportpolitiken. Denna omständighet påverkar emellertid inte den omständigheten att unionslagstiftaren, när denne utövar sina befogenheter, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, såsom det erinrats om i punkterna 242–247 i förevarande dom.

1423 I den mån som Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har kritiserat unionslagstiftaren för att genom att göra utstationeringsreglerna tillämpliga på externa transporter ha åsidosatt sina särskilda skyldigheter enligt artikel 91 FEUF, och därigenom infört en form av diskriminering av transportföretag på grund av nationalitet eller etableringsplats, sammanfaller dessa medlemsstaters argument under alla omständigheter med de argument som de anfört inom ramen för den andra grunden till stöd för respektive talan, avseende åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Dessa argument kan därför inte godtas, och det av samma skäl som de skäl som angetts i punkterna 1213–1234 i förevarande dom.

1424 I den mån Republiken Bulgarien och Republiken Cypern, oberoende av de argument som underkänts i föregående punkt, har kritiserat unionslagstiftaren för att ha tagit ett steg tillbaka inom den gemensamma transportpolitik som garanterar friheten att tillhandahålla tjänster, är även dessa argument ogrundade.

1425 Såsom framgår av bland annat punkterna 1210, 1223, 1308 och 1361 i förevarande dom syftar artikel 1 i direktiv 2020/1057 tvärtom till att underlätta friheten att tillhandahålla transporttjänster genom att precisera under vilka omständigheter utstationeringsreglerna i direktiv 96/71 gäller eller inte gäller för förare som utför en vägtransport, inbegripet förare som utför externa transporter, samtidigt som man säkerställer en bättre balans mellan de olika berörda intressena mot bakgrund av utvecklingen på marknaden och därmed uppfyller skyldigheterna enligt artikel 91 FEUF (se, analogt, dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 48).

1426 Domstolen erinrar dessutom om att när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden får unionslagstiftaren, såsom angetts i punkt 266 i förevarande dom, inte fråntas möjligheten att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta unionens övergripande mål enligt artikel 9 FEUF, däribland att säkerställa ett fullgott socialt skydd. Unionslagstiftaren kan nämligen i en sådan situation på ett korrekt sätt fullgöra sin uppgift att

säkerställa skyddet av dessa allmänna intressen och övergripande mål endast om det står unionslagstiftaren fritt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändrade omständigheter eller ny kunskap.

1427 Härav följer att enbart den omständigheten att vissa transportföretag kan få högre kostnader på grund av att vissa förare genom de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 får bättre anställningsvillkor och ökat socialt skydd inte kan anses utgöra ett steg tillbaka på vägen mot att inrätta en gemensam transportpolitik, och detta kan således inte utgöra ett åsidosättande av artikel 91.2 FEUF.

1428 Följaktligen kan Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns femte grunds andra del inte godtas, och således kan ingen del av den femte grunden godtas.

g) Åsidosättande av artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan

1) Parternas argument

1429 Republiken Polen har genom sin fjärde grund gjort gällande att artikel 11 FEUF och artikel 37 i stadgan ska tolkas så, att de ålägger unionsinstitutionerna en skyldighet att beakta miljöskyddskraven såväl vid fastställandet och genomförandet av unionens övriga politikområden som inom ramen för andra unionsåtgärder. Målet att skydda miljön, som fastställs i artikel 191 FEUF, kan nämligen varken beaktas eller uppnås enbart genom åtgärder som vidtas med tillämpning av artikel 192 FEUF inom ramen för en separat och självständig politik. Integrationsprincipen gör det möjligt att förena miljöskyddsmålen och miljöskyddskraven med andra intressen och mål som eftersträvas av unionen.

1430 En tolkning enligt vilken artikel 11 FEUF avser områden inom unionsrätten, och inte särskilda åtgärder, gör det inte möjligt att uppnå målet med denna bestämmelse. Den omständigheten att direktiv 2020/1057 ingår i ett större paket som syftar till att minska förorenande utsläpp inom vägtransportsektorn visar inte att direktivets inverkan på miljön, och i synnerhet på möjligheten att uppnå de miljömål som fastställts i programdokumenten och i unionens rättsakter på miljöområdet, vederbörligen har beaktats. Det är inte heller möjligt att anse att målen om att minska utsläppen av växthusgaser, när de väl har fastställts, förblir oförändrade, oavsett vilka ytterligare utsläpp som uppkommer i framtiden till följd av de skyldigheter som följer av nya unionsbestämmelser.

1431 Republiken Polen delar den tolkning som generaladvokaten Geelhoed gjorde i punkterna 59 och 60 i sitt förslag till avgörande i målet Österrike/parlamentet och rådet (C-161/04, EU:C:2006:66), enligt vilken artikel 11 FEUF kan fungera som standard för att kontrollera lagenligheten av unionslagstiftningen när det är uppenbart att miljöintressen inte har beaktats eller helt och hållet har åsidosatts. När det har fastställts att en särskild åtgärd som vidtagits av unionslagstiftaren inverkar menligt på uppnåendet av de mål som unionslagstiftaren har uppställt i andra sekundärrättsakter som antagits på miljöområdet, är unionslagstiftaren skyldig att göra en avvägning mellan de motstående intressena och, i förekommande fall, göra lämpliga ändringar i de rättsakter som är tillämpliga på miljöområdet.

1432 I förevarande fall har unionslagstiftaren åsidosatt denna skyldighet genom att inte undersöka hur genomförandet av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 skulle påverka miljökraven. Lagstiftaren har i synnerhet inte beaktat den omständigheten att genomförandet av

dessa bestämmelser medför att tunga lastbilar tvingas utföra ytterligare långdistanskörningar, inklusive tomkörningar, och att detta, såsom framgår av de uppgifter och studier som nämnts i punkt 416 i förevarande dom, leder till koldioxidutsläpp och luftföroreningar som orsakar många hälsoproblem.

1433 Även om de berörda fordonen i avsaknad av nämnda bestämmelser skulle kunna utföra externa transporter och cabotagetransporter, skulle en minskning av dessa två typer av transporter leda till en ökning av antalet bilaterala transporter, vilket i sin tur skulle leda till en ökning av antalet tomkörningar. Externa transporter gör nytta, eftersom de minimerar antalet tomkörningar, undviker väntan på beställningar av transport av gods till etableringsmedlemsstaten och bidrar till att tillgodose en geografiskt föränderlig efterfrågan på transporter.

1434 Miljöeffekterna av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 ska prövas tillsammans med de miljöeffekter som följer av förordningarna 2020/1054 och 2020/1055, vilka också ingår i ”mobilitetspaketet” och som också tvingar tunga lastbilar att utföra ytterligare långdistanskörningar, ofta utan last.

1435 De ökade utsläppen skulle, på grund av deras omfattning, kunna få en betydande inverkan på uppnåendet av de miljömål som fastställts i programplaneringsdokumenten och de rättsakter som antagits av unionen på miljöskyddsområdet, vilka nämnts i punkterna 417–419 i förevarande dom, samt på iakttagandet av de skyldigheter som medlemsstaterna åläggs genom dessa rättsakter. Dessa olika risker behandlas emellertid inte i någon av de angripna rättsakter som mobilitetspaketet består av. I konsekvensbedömningen av de sociala aspekterna har kommissionen endast konstaterat att de planerade åtgärderna inte har någon inverkan på miljön, men detta konstaterande är varken underbyggt eller trovärdigt.

1436 Även om vissa medlemsstater och kommissionen har understrukit behovet av att beakta den inverkan som de åtgärder som planeras i mobilitetspaketet får för ökningen av antalet tomkörningar och koldioxidutsläpp, har unionslagstiftaren underlåtit att beakta dessa aspekter. Att kommissionsledamot Vălean har tillkännagett att det före utgången av år 2020 skulle göras kompletterande analyser av effekterna av skyldigheten för fordonen att återvända till etableringsmedlemsstaten var åttonde vecka, och av de restriktioner som är tillämpliga på kombinerade transporter, avhjälper inte på något sätt denna underlåtenhet, utan bekräftar snarare att det finns fog för förevarande grund.

1437 Republiken Bulgarien och Republiken Cypern har för sin del upprepat de argument som redovisats i punkterna 1377 och 1378 i förevarande dom, enligt vilka artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, har åsidosatts på grund av den skadliga inverkan på miljön som följer av den åtskillnad som i bestämmelserna i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, jämförda med skäl 13 i detta direktiv, görs mellan externa transporter och bilaterala transporter.

1438 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa argument.

2) Domstolens bedömning

1439 Till att börja med kan Republiken Bulgariens och Republiken Cyperns argument avseende åsidosättande av artikel 90 FEUF, jämförd med artikel 3.3 FEU, inte godtas, och det av de skäl som angetts i punkterna 423, 424 och 934 i förevarande dom.

1440 Mot denna bakgrund, och av de skäl som anges i punkterna 428–430 i den domen, ska det endast prövas huruvida unionslagstiftaren, såsom Republiken Polen har gjort gällande, åsidosatte de miljöskyddskrav som följer av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, när denne antog de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

1441 Det ska i detta avseende påpekas att så gott som inget av de argument som Republiken Polen har anfört inom ramen för sin fjärde grund avser bestämmelserna i direktiv 2020/1057, utan bestämmelserna i de övriga rättsakter som bildar mobilitetspaketet, särskilt bestämmelserna i förordning 2020/1055. Huvuddelen av de studier och andra uppgifter som Republiken Polen stöder sig på i detta sammanhang avser nämligen den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.3 i denna förordning, i den mån denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, avseende skyldigheten för fordonen att var åttonde vecka återvända till ett driftscentrum beläget i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat. Den sistnämnda bestämmelsen är emellertid föremål för olika grunder inom ramen för respektive talan mot förordning 2020/1055 i målen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 – C-552/20 och C-554/20. Eftersom Republiken Polens argument inte avser bestämmelserna i direktiv 2020/1057, ska de anses vara verkningslösa.

1442 I den mån Republiken Polens argument avseende åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, specifikt avser bestämmelserna i direktiv 2020/1057, erinrar domstolen om att artikel 11 FEUF, såsom påpekats i punkt 436 i förevarande dom, är av övergripande karaktär, vilket innebär att unionslagstiftaren ska integrera miljöskyddskraven i unionens politik och verksamhet, bland annat i den gemensamma transportpolitik inom vars ram direktiv 2020/1057 faller.

1443 Vidare avser den lagenlighetsprövning som domstolen i förevarande fall ska göra mot bakgrund av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, en unionsrättsakt inom ramen för vilken unionslagstiftaren är skyldig att säkerställa en balans mellan olika intressen och mål, vilket bland annat påpekats i punkterna 1210, 1223, 1308 och 1361 i förevarande dom.

1444 Mot denna bakgrund erinrar domstolen om att även om de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, betraktade var för sig, skulle få en betydande negativ inverkan på miljön, finns det för att avgöra huruvida artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, har åsidosatts anledning att beakta andra åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit för att begränsa vägtransporternas påverkan på miljön och uppnå det övergripande målet att minska utsläpp av förorenande ämnen.

1445 I förevarande fall grundar sig Republiken Polen, genom sitt argument om åsidosättande av de unionsrättsliga bestämmelserna om miljöskydd, på antagandet att kriterierna för tillämpning av de utstationeringsregler som anges i de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 kommer att få negativa effekter på miljön på grund av de ökade utsläpp av förorenande ämnen som tillämpningen av dessa kriterier kommer att leda till. Denna medlemsstat har särskilt gjort gällande att nämnda bestämmelser kommer att medföra ytterligare långdistanskörningar, ofta utan last, eftersom transportföretagen kommer att ersätta cabotagetransporter och externa transporter, som enligt nämnda medlemsstat är gynnsammare för miljön, med bilaterala transporter för att på så sätt kunna omfattas av det fullständiga undantag från dessa bestämmelser som är tillämpligt på sistnämnda transporter.

1446 Såsom framgår, för det första, av bland annat punkterna 1318, 1321 och 1395 i förevarande dom följde skyldigheten att i princip tillämpa utstationeringsreglerna på förare som utför externa transporter och cabotagetransporter redan av det regelverk som gällde innan direktiv 2020/1057 trädde i kraft, såsom detta regelverk tolkades av domstolen i domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 En stor del av de påstått negativa effekter på miljön som Republiken Polen tillskriver bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, om det antas att sådana effekter verkligen är för handen, följer därför i själva verket inte av direktivet, utan av de unionsbestämmelser som var tillämpliga innan direktivet trädde i kraft.

1448 Domstolen påpekar för det andra att de olika typer av transporter som Republiken Polen har åberopat under alla omständigheter inte nödvändigtvis är utbytbara. Medan en extern transport och en bilateral transport, såsom rådet har understrukit, i princip kan ersätta varandra, är en cabotagetransport nämligen till sin natur sådan att den inte kan ersättas av en bilateral transport.

1449 Som framgår av punkt 358 i förevarande dom garanterar dessutom artikel 49 FEUF, såsom denna har genomförts inom transportsektorn genom förordning nr 1071/2009, varje företag en rätt att etablera sig permanent, i förekommande fall genom att bilda dotterbolag, i valfri medlemsstat för att på ett optimalt sätt organisera sin verksamhet, samtidigt som företaget uppfyller sina skyldigheter enligt unionsrätten. Transportföretag som har för avsikt att systematiskt eller mycket regelbundet utföra inrikestransporter i en annan medlemsstat kan således etablera ett dotterbolag eller ett annat fast driftsställe där, vilket kan förhindra att fordonen tvingas tillryggalägga långa sträckor för att återvända hem. Republiken Polen har därvid hävdat att sådana transporter får negativa effekter på miljön på grund av de ökade koldioxidutsläpp och luftföroreningar som de ger upphov till.

1450 Artikel 1 i direktiv 2020/1057 kan således inte i sig medföra betydande negativa effekter på miljön. Eftersom direktivet kan ge vissa transportföretag incitament att etablera sig närmare platsen för den faktiska efterfrågan på transporttjänster än vad som var fallet innan direktivet trädde i kraft bidrar det nämligen till att skapa ett närmare samband mellan den plats där det företag som tillhandahåller dessa tjänster är etablerat och den plats där tjänsterna faktiskt tillhandahålls.

1451 För det fall ett transportföretag, såsom Republiken Polen har föreslagit, väljer att flytta ett tomt fordon till etableringsmedlemsstaten för att transporten ska kvalificeras som bilateral, ska det för det tredje påpekas att ett sådant val under alla omständigheter inte räcker för att den berörda transporten ska kvalificeras som en bilateral transport i den mening som avses i artikel 1.3 och 1.4 i direktiv 2020/1057, eftersom det enligt dessa bestämmelser krävs att varorna eller passagerarna transporteras från eller till etableringsmedlemsstaten för att en transport ska kunna kvalificeras som en bilateral transport.

1452 Såsom framgår av punkt 377 i förevarande dom har unionslagstiftaren, genom att anpassa en lagstiftningsakt för att öka det sociala skyddet för de berörda personerna, rätt att ändra villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa rättvis konkurrens. Enligt artikel 58.1 FEUF bestäms nämligen graden av liberalisering inte direkt av artikel 56 FEUF, utan av unionslagstiftaren själv inom ramen för genomförandet av den gemensamma transportpolitiken.

1453 Dessutom är de argument som anförts av Republiken Polen rörande de transportföretag som påstås skulle bli tvungna att lämna marknaden på grund av de ökade kostnader som följer av kriterierna för tillämpning av utstationeringsreglerna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, såsom dessa tillämpas på externa transporter och cabotagetransporter, av en spekulativ karaktär. Detta gäller i än högre grad mot bakgrund av övervägandena i punkterna 1448–1450 i förevarande dom. Under alla omständigheter har denna medlemsstat inte visat att sådana påstådda marknadsutträden skulle få betydande negativa effekter för miljön.

1454 För det fjärde framgår det, såsom rådet har gjort gällande, inte av Republiken Polens argument att det finns någon inneboende skillnad, i fråga om effektivitet och miljöpåverkan, mellan en extern transport och en bilateral transport när dessa transporter syftar till att tillgodose transportförfrågningar på ett mer eller mindre permanent sätt i en viss del av unionen. För övrigt framgår det av punkt 1354 i förevarande dom att enligt artikel 1.3 tredje–femte styckena i direktiv 2020/1057, jämförd med skäl 10 i samma direktiv, omfattas vissa ytterligare aktiviteter i samband med bilaterala transporter av en utvidgning av det undantag från utstationeringsreglerna som föreskrivs för dessa transporter, i synnerhet för att just ta hänsyn till de eventuella effektivitetsvinster som följer av att vägtransporterna organiseras på ett sådant sätt.

1455 I den mån Republiken Polen har gjort gällande att tillämpningen av utstationeringsreglerna på kombinerade transporter, såsom föreskrivs i artikel 1.6 i direktiv 2020/1057, avhåller företag från att använda sig av sådana transporter, med erkänt positiva effekter för miljön, räcker det slutligen att erinra om övervägandena i punkterna 1330, 1331 och 1340 i förevarande dom, av vilka det framgår att denna bestämmelse, i förhållande till det system som var tillämpligt innan direktivet trädde i kraft, endast syftar till att precisera under vilka omständigheter transportföretag som utför en kombinerad transport kan omfattas av ett undantag från dessa regler för vissa delar av denna transport. Det är således inte styrkt att nämnda bestämmelse avhåller företag från att använda sig av denna typ av transport.

1456 Med hänsyn till arten av direktiv 2020/1057, som syftar till att uppnå en balans mellan de olika mål som eftersträvas, utan att i sig omfattas av unionens miljöpolitik, kan ett åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, under alla omständigheter inte anses styrkt enbart av det skälet att unionslagstiftaren, genom att anta denna rättsakt, inte har gynnat all transportverksamhet som skulle kunna anses vara gynnsam för miljön, till men för ett ökat socialt skydd för förarna.

1457 Mot bakgrund av det ovan anförda och i avsaknad av betydande negativa effekter på miljön till följd av de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 vid externa transporter, kombinerade transporter eller cabotagetransporter, kan Republiken Polens argument avseende åsidosättande av artikel 11 FEUF, jämförd med artikel 37 i stadgan, inte godtas.

1458 Mot denna bakgrund saknas det anledning att pröva de argument som denna medlemsstat har anfört avseende andra unionsrättsakter vars miljömål påstås äventyras av antagandet av artikel 1 i direktiv 2020/1057, eller de olika åtgärder som unionslagstiftaren har vidtagit inom vägtransportsektorn, vilka åberopats av parlamentet och rådet, för att bedöma i vilken utsträckning unionslagstiftaren har beaktat det övergripande målet att minska förorenande utsläpp inom denna sektor.

1459 Republiken Polens fjärde grund kan därför inte godtas.

1460 Mot bakgrund av det ovan anförda ska Republiken Litauens talan (mål C-541/20), Republiken Bulgariens talan (mål C-544/20), Rumäniens talan (mål C-548/20) och Republiken Cyperns talan (mål C-550/20) ogillas i deras helhet. På samma sätt ska Ungerns talan (mål C-551/20) och Republiken Polens talan (mål C-555/20) ogillas i den del de avser ogiltigförklaring av artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 eller av vissa av bestämmelserna däri.

4. Artikel 9.1 i direktiv 2020/1057

1461 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av artikel 9.1 i direktiv 2020/1057, i den del fristen för införlivande av detta direktiv i denna bestämmelse fastställs till den 2 februari 2022, har Republiken Polen (mål C-555/20) åberopat tre grunder, vilka kan prövas tillsammans. Dessa grunder avser åsidosättande av för det första rättssäkerhetsprincipen, för det andra proportionalitetsprincipen och för det tredje artikel 94 FEUF.

a) Parternas argument

1462 Vad för det första gäller det påstådda åsidosättandet av rättssäkerhetsprincipen har Republiken Polen erinrat om att denna princip kräver att rättsregler ska vara klara, precisa och förutsägbara när det gäller vilka rättsverkningar de har, så att berörda parter kan sätta sig in i situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning. Denna princip gäller särskilt när den aktuella lagstiftningen, i likhet med direktiv 2020/1057, kan vara ekonomiskt betungande.

1463 I de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktivet preciseras emellertid inte transportföretagens skyldigheter. Bestämmelserna ger dessutom upphov till tolkningsproblem och praktiska svårigheter när det gäller att fastställa vilken lag som är tillämplig på arbets- och anställningsvillkoren för förare som utför vägtransporter. Förtydliganden måste göras genom nationella införlivanderättsakter och genom kommissionens tolkningsdokument och riktlinjer, förutsatt att sådana antas.

1464 Genomförandet av dessa bestämmelser medför dessutom ett långvarigt lagstiftningsarbete på nationell nivå. En betydande del av 18-månadersfristen för att införliva direktiv 2020/1057 skulle följaktligen ägnas åt utformningen och antagandet av nationell lagstiftning. Detta minskar avsevärt transportföretagens tid för att få kännedom om föremålet för och omfattningen av sina skyldigheter. I den nationella lagstiftningen definieras dessutom anställnings- och arbetsvillkor och transportföretagen är skyldiga att ta reda på relevanta bestämmelser i mer än en medlemsstat. Slutligen kan avsaknaden av en skyldighet att fastställa en specifik införlivandeperiod inte likställas med att unionslagstiftaren har ett fullständigt utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende.

1465 Vad för det andra gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen har Republiken Polen gjort gällande att unionslagstiftarens fastställande av en förkortad införlivandefrist på 18 månader inte uppfyller de krav som följer av denna princip.

1466 Unionslagstiftaren har inte angett några objektiva skäl som motiverar fastställandet av denna frist, trots att den frist som antas för rättsakter av detta slag är minst två år. Med hänsyn till vägtransportsektorns särdrag, som kännetecknas av en stark rörlighet och följaktligen av ett behov av att tillämpa reglerna i många medlemsstater under en kort referensperiod, borde lagstiftaren även ha beaktat den omständigheten att transportföretagen måste förbereda sig för att även tillämpa de krav som följer av de andra rättsakter som ingår i mobilitetspaketet.

1467 Unionslagstiftaren har inte heller beaktat att vägtransportmarknaden domineras av små och medelstora företag, för vilka anpassningen till de nya bestämmelserna skulle medföra särskilda svårigheter och kostnader. Dessutom orsakade covid-19-pandemin ytterligare svårigheter. Slutligen påförs transportföretag, som inte kan anpassa sig till de nya reglerna inom den fastställda tidsfristen, sanktionsåtgärder, ibland hårda sådana.

1468 Vad gäller frågan i vilken utsträckning transportföretagens tidigare rättsliga och faktiska situation ändrades genom direktiv 2020/1057, har frågan om tillämpningen av direktiv 96/71 på vägtransporter länge varit en omtvistad fråga. Som framgår av skäl 4 i direktiv 2020/1057 finns det således en rad skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om tolkning, tillämpning och genomförande av bestämmelserna i direktiv 96/71. I domen av den 1 december 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), besvarades endast några frågor om villkoren för utövande av internationella transporter.

1469 Vad för det tredje gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 94 FEUF har Republiken Polen gjort gällande att den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 9.1 i direktiv 2020/1057 inte tar hänsyn till transportföretagens ekonomiska situation. I detta sammanhang har denna medlemsstat även hänvisat till den omständigheten att sektorn domineras av små och medelstora företag, att de berörda ändringarna medför betydande kostnader och att ändringarna har införts under en period av ekonomisk kris och störningar i transportverksamheten till följd av covid-19-pandemin.

1470 Parlamentet och rådet har gjort gällande att det saknas stöd för dessa argument.

b) Domstolens bedömning

1471 Vid prövningen av dessa grunder ska det erinras om att det i artikel 9.1 första stycket i direktiv 2020/1057 föreskrivs att medlemsstaterna ska anta och offentliggöra de nationella bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv ”senast den 2 februari 2022”. I andra stycket tilläggs att medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med samma datum.

1472 Vad för det första gäller det påstådda åsidosättandet av rättssäkerhetsprincipen påpekar domstolen att Republiken Polen inte har kritiserat unionslagstiftaren för att ha fastställt en för oprecis införlivandefrist, utan för att ha fastställt en alltför kort införlivandefrist, med hänsyn till osäkerheten kring tolkningen av bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057 och de praktiska problemen vid tillämpningen av dessa bestämmelser.

1473 Enligt artikel 288 tredje stycket FEUF ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Såsom parlamentet har påpekat anges således det resultat som ska uppnås redan i själva unionsrättsakten. Härav följer att transportföretagen i förevarande fall har haft möjlighet att, åtminstone från och med den 31 juli 2020, då direktiv 2020/1057 offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, få kännedom om sina framtida skyldigheter enligt detta direktiv.

1474 Den utsträckning i vilken bestämmelserna i artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057 skapar nya skyldigheter för transportföretagen begränsas under alla omständigheter med nödvändighet av den omständigheten att, såsom framgår av punkterna 1178–1182 i förevarande dom,

bestämmelserna om tillämpning av utstationeringsreglerna på förare, vilka följer av de kriterier som fastställs i dessa bestämmelser, i viss mån liknar dem som gällde innan direktivet trädde i kraft.

1475 I den mån Republiken Polen har gjort gällande tolkningsproblem och praktiska svårigheter vid fastställandet av tillämplig rätt på förarnas arbets- och anställningsvillkor, påpekar domstolen att den nationella lagstiftning som är tillämplig i ett visst fall, i motsats till vad denna medlemsstat har hävdat, inte är beroende av de nationella införlivanderättsakterna, utan av själva bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057, i vilka tydligt definierade transporttyper räknas upp och det anges vilka typer av transporter som ska anses omfattas av utstationeringsbestämmelserna, och således av värdmedlemsstatens nationella bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor.

1476 Såsom framgår av skälen 4, 8 och 9 i direktiv 2020/1057 och såsom det har redogjorts för i punkt 1224 i förevarande dom, var det framför allt just på grund av en rad skillnader mellan medlemsstaterna vid tolkningen, tillämpningen och genomförandet av de unionsbestämmelser som var tillämpliga innan direktivet trädde i kraft som unionslagstiftaren planerade att anta särskild lagstiftning för vägsektorn med kriterier för att avgöra i vilka situationer förare ska omfattas av bestämmelserna om långvarig utstationering i direktiv 96/71.

1477 I den mån Republiken Polen har gjort gällande att en betydande del av 18-månadersfristen ska ägnas åt antagandet av den nationella lagstiftning som är nödvändig för att införliva direktiv 2020/1057, utgår denna medlemsstat felaktigt från att transportföretagens skyldigheter att fastställa tillämplig rätt på förarnas arbets- och anställningsvillkor följer av de införlivanderättsakter som antagits av medlemsstaterna, trots att dessa skyldigheter, såsom angetts i punkt 1473 i förevarande dom, följer av artikel 1 i detta direktiv. Härav följer att den omständigheten att den nationella lagstiftaren i Polen i förekommande fall var skyldig att ägna en mer eller mindre stor del av denna period åt att anta de införlivanderättsakter som är nödvändiga i detta avseende inte visar att unionslagstiftaren har åsidosatt sina skyldigheter enligt rättssäkerhetsprincipen.

1478 Republiken Polen har även gjort gällande att transportföretagen behöver tid för att få kännedom om de relevanta bestämmelserna i flera medlemsstater, bland annat på grund av att unionsrätten inte bara kräver betalning av en minimilön, utan dessutom, enligt direktiv 2020/1057, att arbets- och anställningsvillkoren i värdmedlemsstaten ska tillämpas. Såsom rådet har understrukit är den införlivandefrist som fastställts till den 2 februari 2022, såsom uttryckligen framgår av artikel 9.1 andra stycket i direktiv 2020/1057 jämförd med skäl 43 i detta direktiv, ett fast datum från och med vilket nationella bestämmelser ska tillämpas för att undvika att nya hinder skapas genom att medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna på olika sätt fram till utgången av den föreskrivna införlivandefristen. Oavsett vilken del av införlivandefristen på 18 månader som en medlemsstat har ägnat åt införlivandet av direktiv 2020/1057 kunde den under alla omständigheter inte ålägga transportföretagen att fullgöra de nya skyldigheter som följer av detta direktiv före den 2 februari 2022.

1479 Såsom Republiken Polen själv har påpekat föreskrivs det vidare i artikel 3.3 i direktiv 2018/957 att sistnämnda direktiv ska vara tillämpligt på vägtransportsektorn från och med den dag då en lagstiftningsakt om ändring av direktiv 2006/22 vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71 och direktiv 2014/67 för utstationering av förare inom vägtransportsektorn börjar tillämpas. Även om det är riktigt att de villkor som föreskrivs i direktiv 96/71, i dess lydelse enligt direktiv 2018/957, blev tillämpliga från och med den dag då direktiv 2020/1057 skulle ha införlivats, var transportföretagen sedan antagandet av

direktiv 2018/957, det vill säga den 28 juni 2018, därför ändå informerade om att unionslagstiftaren hade planerat att införa en *lex specialis* inom vägtransportsektorn och att de ändringar som genom direktiv 2020/1057 infördes i direktiv 96/71 skulle träda i kraft så snart denna *lex specialis* blev tillämplig.

1480 Republiken Polen har således, genom de svårigheter vid tolkningen och tillämpningen av artikel 1 i direktiv 2020/1057 som denna medlemsstat har gjort gällande, inte visat att unionslagstiftaren har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen genom att fastställa fristen för införlivande av detta direktiv till 18 månader.

1481 Vad för det andra gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen ska det påpekas att parlamentet, rådet och kommissionen i punkt 42 i det interinstitutionella avtalet betonade behovet av att, när det gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet, fastställa en så kort frist som möjligt för införlivande av direktiv, vilken i allmänhet inte överstiger två år. Detta synsätt ingår i det allmännare målet att säkerställa en snabb och korrekt tillämpning av unionslagstiftningen i medlemsstaterna.

1482 Unionslagstiftaren har dessutom ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa fristen för införlivande av ett direktiv. I motsats till vad Republiken Polen har hävdat är unionslagstiftaren inte på något sätt skyldig att ange skälen till fastställandet av denna frist varje gång den är kortare än två år.

1483 Domstolen kan inte heller godta det generella argumentet att beaktandet av de skyldigheter som följer av de andra rättsakter som tillsammans utgör mobilitetspaketet borde ha lett till fastställandet av en längre frist för införlivande av bestämmelserna i direktiv 2020/1057. Den omständigheten i sig att olika genomförandefrister gäller för de relevanta skyldigheterna i respektive rättsakt i mobilitetspaketet är nämligen just ett bevis på att unionslagstiftaren beaktade skyldigheternas art och de särskilda omständigheterna i samband med var och en av dessa rättsakter vid fastställandet av en lämplig tidsfrist för införlivande eller tillämpning.

1484 Republiken Polen har inte heller genom sitt lika generella argument avseende covid-19-pandemin visat på vilket sätt de kostnader, de restriktioner för tillhandahållande av tjänster eller de ändringar som införts i medlemsstaternas lagstiftning till följd av pandemin kunde få någon som helst inverkan på fastställandet av fristen för införlivande av direktiv 2020/1057. Under alla omständigheter ankom det inte på unionslagstiftaren att avhjälpa effekterna av pandemin inom ramen för direktiv 2020/1057, som bland annat har som mål att förbättra förarnas arbetsvillkor, särskilt eftersom andra specifika unionsrättsakter, såsom framgår av punkt 286 i förevarande dom, hade ett sådant mål.

1485 Republiken Polen kan inte heller med framgång göra gällande att fristen för införlivande av direktiv 2020/1057 är oproportionerlig genom att spekulera i hur ofta de skyldigheter som följer av detta direktiv i fråga om utstationering av arbetstagare inom vägtransportsektorn har åsidosatts. Hur hårda sanktionsåtgärder som medlemsstaterna eventuellt tillämpar för det fall anställnings- och arbetsvillkoren eller de därmed sammanhängande formella kraven inte iakttas är för övrigt inte något som kan anföras för att ifrågasätta fristens längd.

1486 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 1473–1476, 1478 och 1479 i förevarande dom, av vilka det bland annat framgår att unionslagstiftaren har beaktat vägtransportsektorns särdrag, däribland förekomsten av små och medelstora företag på marknaden, vartill det hänvisats i skäl 20 i direktiv 2020/1057, kan det följaktligen inte anses att unionslagstiftaren, genom att i

artikel 9.1 första stycket i direktivet fastställa en införlivandefrist på 18 månader, uppenbart gick utöver vad som var nödvändigt för att vid införlivandet av direktivet uppnå målet att säkerställa en snabb och korrekt tillämpning av unionslagstiftningen i medlemsstaterna.

1487 Vad för det tredje gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 94 FEUF, räcker det att erinra om att artikel 1.3–1.7 i direktiv 2020/1057, såsom framgår av punkt 1390 i förevarande dom, inte reglerar ”fraktsatser och befordringsvillkor” i den mening som avses i nämnda artikel 94 FEUF, utan endast fastställer kriterier för tillämpningen av bestämmelserna om utstationering av förare inom vägtransportsektorn. Eftersom nämnda artikel 94 FEUF således inte är tillämplig på dessa punkter i artikel 1 i direktivet, kan domstolen inte godta argumentet att denna artikel 1 har åsidosatts på grund av den långa fristen för att införliva dessa punkter.

1488 Eftersom ingen av de grunder som Republiken Polen har åberopat till stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring av artikel 9.1 i direktiv 2020/1057 (mål C-555/20) kan godtas, ska dessa yrkanden ogillas. Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

5. Slutsats om direktiv 2020/1057

1489 Av det ovan anförda följer att Republiken Litauens talan (mål C-541/20) och Ungerns talan (mål C-551/20), i den del dessa avser direktiv 2020/1057, ska ogillas. Vidare ska Republiken Bulgariens talan (mål C-544/20), Rumäniens talan (mål C-548/20), Republiken Cyperns talan (mål C-550/20) och Republiken Polens talan (mål C-555/20) ogillas.

D. Allmän slutsats om respektive talan

1490 Mot bakgrund av det ovan anförda ska

– artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, ogiltigförklaras, och

– respektive talan ogillas i övrigt.

V. Rättegångskostnader

1491 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

1492 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får domstolen emellertid, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader. Domstolen får emellertid besluta att en part, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

1493 Parlamentet och rådet har yrkat att Republiken Litauen (mål C-541/20), Republiken Bulgarien (målen C-543/20 och C-544/20), Rumänien (målen C-546/20 och C-548/20), Republiken Cypern (mål C-550/20) och Republiken Polen (målen C-553/20 och C-555/20) ska förpliktas att ersätta

rättegångskostnaderna. Eftersom dessa medlemsstater har tappat respektive mål ska de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. I Republiken Litauens fall inbegriper detta kostnaderna för det interimistiska förfarandet (mål C-541/20 R).

1494 Republiken Cypern har yrkat att parlamentet och rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna (mål C-549/20). Eftersom dessa institutioner har tappat målet, ska Republiken Cyperns yrkande bifallas.

1495 Eftersom Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen delvis har tappat några av målen (målen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 och C-554/20), ska var och en av dessa medlemsstater bära sina rättegångskostnader i dessa mål. I Republiken Bulgariens fall inbegriper detta kostnaderna för det interimistiska förfarandet (mål C-545/20 R).

1496 I enlighet med artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige, i egenskap av intervenienter, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) I mål C-541/20, Litauen/parlamentet och rådet:

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Litauen ska ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet (mål C-541/20 R).**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

2) I mål C-542/20, Litauen/parlamentet och rådet:

– **Artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 av den 15 juli 2020 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

3) **I mål C-543/20, Bulgarien/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Bulgarien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

4) **I mål C-544/20, Bulgarien/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Bulgarien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

5) **I mål C-545/20, Bulgarien/parlamentet och rådet**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet (mål C-545/20 R).**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

6) **I mål C-546/20, Rumänien/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Rumänien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

7) **I mål C-547/20, Rumänien/parlamentet och rådet:**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

8) **I mål C-548/20, Rumänien/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Rumänien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

9) **I mål C-549/20, Cypern/parlamentet och rådet:**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Parlamentet och rådet ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

10) **I mål C-550/20, Cypern/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Cypern ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

11) **I mål C-551/20, Ungern/parlamentet och rådet:**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

12) **I mål C-552/20, Malta/parlamentet och rådet:**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader.**

– **Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

13) **I mål C-553/20, Polen/parlamentet och rådet:**

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

14) **I mål C-554/20, Polen/parlamentet och rådet:**

– **Artikel 1.3 i förordning 2020/1055 ogiltigförklaras, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009.**

– **Talan ogillas i övrigt.**

– **Varje part ska bära sina rättegångskostnader.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

15) I mål C-555/20, Polen/parlamentet och rådet:

– **Talan ogillas.**

– **Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

– **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Lettland, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter