Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

4 октомври 2024 година*

[Текст, поправен с определения от 19 декември 2024 г. и 12 март 2025 г.]

Съдържание

I. Правна уредба 15

А. Международното право 15

Б. Правото на Съюза 16

1. Правната уредба относно продължителността на работното време 16

а) Регламент (ЕО) № 561/2006 16

б) Регламент (ЕС) № 165/2014 19

в) Регламент 2020/1054 20

2. Правната уредба относно изискването за установяване и относно каботажните превози и комбинираните превози 28

а) Директива 92/106/ЕИО 28

б) Регламент № 1071/2009 29

в) Регламент (ЕО) № 1072/2009 30

г) Регламент 2020/1055 34

3. Правната уредба относно командироването на работници 38

а) Директива 96/71/ЕО 38

б) Директива 2014/67/ЕС 40

в) Директива 2018/957 40

* Езици на производството: български, гръцки, английски, литовски, унгарски, полски и румънски.

г) Директива 2020/1057 41

4. Междуинституционалното споразумение 46

II. Обстоятелствата по споровете 48

III. Исканията на страните и производството пред Съда 49

А. Дело C-541/20 49

Б. Дело C-542/20 50

В. Дело C-543/20 50

Г. Дело C-544/20 51

Д. Дело C-545/20 51

Е. Дело C-546/20 52

Ж. Дело C-547/20 52

З. Дело C-548/20 53

И. Дело C-549/20 53

Й. Дело C-550/20 54

К. Дело C-551/20 54

Л. Дело C-552/20 55

М. Дело C-553/20 55

Н. Дело C-554/20 56

О. Дело C-555/20 57

П. По съединяването на дела C-541/20—C-555/20 57

IV. По жалбите 57

А. По Регламент 2020/1054 57

1. Изложение на основанията 58

2. По член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 59

а) По допустимостта 60

1) Доводи на страните 60

2) Съображения на Съда 61

б) По същество 62

1) По нарушението на принципа на правната сигурност 62

i) Доводи на страните 62

ii) Съображения на Съда 65

2) По нарушението на принципа на пропорционалност 72

i) Доводи на страните 72

ii) Съображения на Съда 75

– По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 75

– По пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 79

– По годността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната цел 81

– По необходимостта от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 82

– По пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 83

3) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация 89

i) Доводи на страните 89

ii) Съображения на Съда 91

4) По нарушението на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС 96

i) Доводи на страните 96

ii) Съображения на Съда 99

5) По нарушението на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС 104

i) Доводи на страните 104

ii) Съображения на Съда 99

6) По нарушението на разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда 110

i) Доводи на страните . . . 110

ii) Съображения на Съда . . . 112

3. По член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 . . . 116

а) По нарушението на принципа на пропорционалност . . . 116

1) Доводи на страните . . . 116

2) Съображения на Съда . . . 120

i) По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 . . . 120

ii) По пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 . . . 122

– По годността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната цел . . . 122

– По необходимостта от член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 . . . 129

– По пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 . . . 131

б) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация . . . 133

1) Доводи на страните . . . 133

2) Съображения на Съда . . . 134

в) По нарушението на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги . . . 138

1) Доводи на страните . . . 138

2) Съображения на Съда . . . 138

г) По нарушението на член 91, параграф 2 ДФЕС и член 94 ДФЕС . . . 139

1) Доводи на страните . . . 139

2) Съображения на Съда . . . 140

2. По член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 . . . 141

а) Предварителни бележки . . . 141

б) По наличието на явна грешка в преценката и нарушението на принципа на пропорционалност . . . 142

1) Доводи на страните . . . 142

2) Съображения на Съда . . . 143

в) По нарушението на принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания . . . 145

1) Доводи на страните . . . 145

2) Съображения на Съда . . . 146

г) По нарушението на член 151, втора алинея ДФЕС . . . 149

1) Доводи на страните . . . 149

2) Съображения на Съда . . . 150

5. По член 3 от Регламент 2020/1054 . . . 150

а) Доводи на страните . . . 151

б) Съображения на Съда . . . 153

6. Искания относно Регламент 2020/1054 . . . 155

Б. По Регламент 2020/1055 . . . 156

1. Излагане на основанията . . . 157

2. По член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009 . . . 159

а) По нарушението на принципа на пропорционалност . . . 160

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка дали член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, е пропорционален . . . 161

i) Доводи на страните . . . 161

ii) Съображения на Съда . . . 165

2) По пропорционалността на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009 . . . 169

б) По другите основания, насочени срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009 . . . 169

3. По член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 169

а) По нарушението на принципа на пропорционалност 170

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка дали член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 е пропорционален 171

i) Доводи на страните 171

ii) Съображения на Съда 171

2) По пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 173

i) Доводи на страните 173

ii) Съображения на Съда 178

– По годността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 да постигне преследваната цел 179

– По необходимостта от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 180

– По пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 183

б) По нарушаването на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация 189

1) Доводи на страните 189

2) Съображения на Съда 191

в) По нарушението на член 91, параграф 1 ДФЕС 194

1) Доводи на страните 194

2) Съображения на Съда 195

г) По нарушението на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС 197

1) Доводи на страните 197

2) Съображения на Съда 200

д) По нарушението на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС 204

1) Доводи на страните 204

2) Съображения на Съда 206

е) По нарушението на разпоредбите на правото на Съюза и на ангажиментите на Съюза в областта на опазването на околната среда . . . 209

1) Доводи на страните . . . 209

2) Съображения на Съда . . . 213

4. По член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009 . . . 218

а) По нарушението на принципа на правната сигурност . . . 218

1) Доводи на страните . . . 218

2) Съображения на Съда . . . 219

б) По нарушението на принципа на пропорционалност . . . 221

1) Доводи на страните . . . 221

2) Съображения на Съда . . . 222

в) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата . . . 224

1) Доводи на страните . . . 224

2) Съображения на Съда . . . 224

5. По член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 . . . 225

а) По нарушението на принципа на пропорционалност . . . 225

1) Доводи на страните . . . 225

2) Съображения на Съда . . . 226

б) По нарушението на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС . . . 229

1) Доводи на страните . . . 229

2) Съображения на Съда . . . 230

в) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата . . . 232

1) Доводи на страните . . . 232

2) Съображения на Съда . . . 232

6. Заключение относно Регламент 2020/1055 . . . 233

В. По Директива 2020/1057 . . . 233

1. Изложение на основанията . . . 233

2. Относно правната уредба на Съюза, приложима към командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт 235

3. По член 1 от Директива 2020/1057 237

а) По нарушението на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71 238

1) Доводи на страните 238

2) Съображения на Съда 239

б) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация 242

1) Доводи на страните 242

2) Съображения на Съда 244

i) Предварителни съображения 244

ii) По наличието на твърдяното дискриминационно третиране 245

– По твърдяното дискриминационно третиране на превозите по кръстосана търговия спрямо двустранните превози 246

– По твърдяното дискриминационно третиране на комбинираните превози спрямо двустранните превози 250

в) По нарушението на принципа на пропорционалност 252

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 . 252

i) Доводи на страните 252

ii) Съображения на Съда 254

2) По пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 259

i) Доводи на страните 259

ii) Съображения на Съда 264

– По годността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 да постигне преследваната цел 264

– По необходимостта на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 270

– По пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 271

г) По нарушението на член 91, параграф 1 ДФЕС 274

1) Доводи на страните 274

2) Съображения на Съда 275

д) По нарушението на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС 276

1) Доводи на страните 276

2) Съображения на Съда 278

е) По нарушението на свободното движение на стоки и на свободното предоставяне на услуги 280

1) Доводи на страните 280

2) Съображения на Съда 282

i) По свободното движение на стоки 282

ii) По свободното предоставяне на услуги 283

ж) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата 284

1) Доводи на страните 284

2) Съображения на Съда 286

4. По член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 290

а) Доводи на страните 290

б) Съображения на Съда 291

5. Заключение относно Директива 2020/1057 294

Г. Общо заключение по жалбите 294

V. По съдебните разноски 295

„Жалба за отмяна — Първи пакет от мерки за мобилност („Пакет за мобилност“) — Регламент (ЕС) 2020/1054 — Максимално дневно и седмично време на управление — Минимални прекъсвания и дневни и седмични почивки — Организиране на работата на водачите по такъв начин, че последните да могат да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, на мястото си на пребиваване или в експлоатационния център на своя работодател, за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация — Забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация — Срок за монтиране на интелигентни тахографи от второ поколение (V2) — Дата на влизане в сила — Регламент (ЕС) 2020/1055 — Условия, свързани с изискването за

установяване — Задължение за връщане на превозните средства в експлоатационния център в държавата членка на установяване — Задължение относно броя превозни средства и водачи, които обичайно се намират в експлоатационния център в държавата членка на установяване — Каботаж — Четиридневен период на прекъсване за каботажа — Дерогация за каботажа като част от дейности по комбиниран транспорт — Директива (ЕС) 2020/1057 — Специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт — Срок за транспониране — Вътрешен пазар — Специален режим, приложим към свободното предоставяне на транспортни услуги — Обща транспортна политика — Членове 91 и 94 ДФЕС — Основни свободи — Принцип на пропорционалност — Оценка на въздействието — Принципи на равно третиране и на недопускане на дискриминация — Принципи на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания — Опазване на околната среда — Член 11 ДФЕС — Консултация с Европейския икономически и социален комитет и с Европейския комитет на регионите“

По съединени дела C-541/20—C-555/20

[Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] с предмет жалби за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадени на 23 октомври 2020 г. (дела C-541/20—C-550/20 и C-552/20) и на 26 октомври 2020 г. (дела C-551/20 и C-553/20—C-555/20),

Република Литва, представлявана от K. Dieninis, R. Dzikovič и V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, подпомагани от R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė и G. Taluntyté (C-541/20 и C-542/20),

Република България, представлявана първоначално от М. Георгиева, Цв. Митова и Л. Захариева, а впоследствие от Цв. Митова и Л. Захариева (C-543/20—C-545/20),

Румъния, представлявана от R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu и A. Rotăreanu (C-546/20—C-548/20),

Република Кипър, представлявана от I. Neophytou (C-549/20 и C-550/20),

Унгария, представлявана от M. Z. Fehér и K. Szíjjártó (C-551/20),

Република Малта, представлявана от A. Buhagiar, подпомагана от D. Sarmiento Ramírez-Escudero и J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Република Полша, представлявана от B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk и D. Lutostańska (C-553/20—C-555/20),

жалбоподатели,

подпомагани от:

Кралство Белгия, представлявано първоначално от S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet и B. Van Hyfte, а впоследствие от S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet и B. Van Hyfte (C-552/20),

Република Естония, представлявана първоначално от N. Grünberg и M. Kriisa, а впоследствие от M. Kriisa (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, C-547/20—C-552/20, C-554/20 и C-555/20),

Република Латвия, представлявана първоначално от K. Pommere, I. Romanovska и V. Soņeca, а впоследствие от J. Davidoviča, K. Pommere и I. Romanovska (C-541/20—C-555/20),

Република Литва, представлявана от K. Dieninis, R. Dzikovič и V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, подпомагани от R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė и G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 и C-554/20),

Румъния, представлявана от R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu и A. Rotăreanu (C-541/20—C-545/20 и C-549/20—C-555/20),

встъпили страни,

срещу

Европейски парламент, представляван първоначално от I. Anagnostopoulou, O. Денков, C. Ionescu-Dima, A. Tamás и S. Toliušis, а впоследствие от I. Anagnostopoulou, O. Денков, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis и R. van de Westelaken,

ответник,

подпомаган от:

Кралство Дания, представлявано първоначално от J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff и L. Teilgård, впоследствие от V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff и L. Teilgård, след това от V. Pasternak Jørgensen и M. Søndahl Wolff и накрая от C. Maertens и M. Søndahl Wolff (C-541/20—C-555/20),

Федерална република Германия, представлявана първоначално от J. Möller и D. Klebs, а впоследствие от J. Möller (C-541/20—C-555/20),

Република Гърция (C-542/20, C-543/20, C-545/20—C-547/20 и C-551/20),

Френска република, представлявана първоначално от A.-L. Desjonquères, A. Ferrand и N. Vincent, впоследствие от A.-L. Desjonquères и N. Vincent, след това от R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères и B. Herbaut и накрая от R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut и B. Travard (C-541/20—C-555/20),

Велико херцогство Люксембург, представлявано първоначално от A. Germeaux и T. Uri, а впоследствие от A. Germeaux (C-541/20—C-555/20),

Кралство Нидерландия, представлявано от M. K. Bulterman и J. Langer (C-541/20—C-555/20),

Република Австрия, представлявана от A. Posch и J. Schmoll (C-541/20—C-555/20),

Кралство Швеция, представлявано първоначално от H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev и O. Simonsson, а впоследствие от H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev и O. Simonsson (C-541/20—C-555/20),

встъпили страни,

и

Съвет на Европейския съюз, представляван от M. Bencze, И. Гюров, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav и L. Vétillard,

ответник,

подпомаган от:

Кралство Дания, представлявано първоначално от J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff и L. Teilgård, впоследствие от V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff и L. Teilgård, след това от V. Pasternak Jørgensen и M. Søndahl Wolff и накрая от C. Maertens и M. Søndahl Wolff (C-541/20—C-555/20),

Федерална република Германия, представлявана първоначално от J. Möller и D. Klebs, а впоследствие от J. Möller (C-541/20—C-555/20),

Република Гърция (C-542/20, C-543/20, C-545/20—C-547/20 и C-551/20),

Френска република, представлявана първоначално от A.-L. Desjonquères, A. Ferrand и N. Vincent, впоследствие от A.-L. Desjonquères и N. Vincent, след това от R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères и B. Herbaut и накрая от R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut и B. Travard (C-541/20—C-555/20),

Италианска република, представлявана от G. Palmieri и впоследствие от S. Fiorentino, подпомагани от A. Lipari и G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20—C-555/20),

Велико херцогство Люксембург, представлявано първоначално от A. Germeaux и T. Uri, а впоследствие от A. Germeaux (C-541/20—C-555/20),

Кралство Нидерландия, представлявано от M. K. Bulterman и J. Langer (C-541/20—C-555/20),

Република Австрия, представлявана от A. Posch и J. Schmoll (C-541/20—C-555/20),

Кралство Швеция, представлявано първоначално от H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev и O. Simonsson, а впоследствие от H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev и O. Simonsson (C-541/20—C-555/20),

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, E. Regan (докладчик), T. von Danwitz, F. Biltgen и Z. Csehi, председатели на състави, S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún и M. Gavalec, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретари: R. Şereş и P. Стефанова-Камишева, администратори,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 24 и 25 април 2023 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 ноември 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбите си Република Литва (C-541/20 и C-542/20) иска от Съда да отмени:

– като главно искане, член 1, точка 6, буква г) от Регламент (ЕС) 2020/1054 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните прекъсвания и дневните и седмичните почивки, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи (ОВ L 249, 2020 г., стр. 1) или, при условията на евентуалност, Регламент 2020/1054 в неговата цялост (C-541/20),

– член 1, точка 3 от Регламент (ЕС) 2020/1055 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за изменение на регламенти (ЕО) № 1071/2009, (ЕО) № 1072/2009 и (ЕС) № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора на автомобилния транспорт (ОВ L 249, 2020 г., стр. 17), доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач, и за отмяна на Директива 96/26/ЕО на Съвета (ОВ L 300, 2009 г., стр. 51), както и член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 (C-542/20), и

– като главно искане, член 1, параграфи 3 и 7 от Директива (ЕС) 2020/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за определяне на специфични правила във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт и за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и Регламент (ЕС) № 1024/2012 (ОВ L 249, 2020 г., стр. 49) или, при условията на евентуалност, Директива 2020/1057 в нейната цялост (C-541/20).

2 С жалбите си Република България (C-543/20—C-545/20) иска от Съда да отмени:

– като главно искане, член 1, точка 6, букви в) и г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост (C-543/20),

– Директива 2020/1057 (C-544/20) и

– като главно искане, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, или, при условията на евентуалност, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в неговата цялост, както и член 2, точка 4, буква а) от този регламент или, при условията на евентуалност, член 2, точка 4 от посочения регламент, или, при условията на евентуалност спрямо предходното, същия регламент в неговата цялост (C-545/20).

3 С жалбите си Румъния (C-546/20—C-548/20) иска от Съда да отмени:

– като главно искане, член 1, точка 6, букви в) и г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост (C-546/20),

– член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, както и член 2, точка 4, букви а)—в) от Регламент 2020/1055 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост (C-547/20), и

– като главно искане, член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, тази директива в нейната цялост (C-548/20).

4 С жалбите си Република Кипър (C-549/20 и C-550/20) иска от Съда да отмени:

– като главно искане, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, или, при условията на евентуалност, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в неговата цялост, или, при условията на евентуалност спрямо предходното, същия регламент в неговата цялост (C-549/20), и

– Директива 2020/1057 в нейната цялост (C-550/20).

5 С жалбата си Унгария (C-551/20) иска от Съда да отмени:

– член 1, точка 6, буква в) и член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, както и, ако е необходимо, всички разпоредби на този регламент, които образуват неразделно цяло с посочените разпоредби, а дори и посочения регламент в неговата цялост,

– член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, както и, ако е необходимо, всички разпоредби от Регламент 2020/1055, които образуват неразделно цяло с посочената разпоредба, и

– като главно искане, член 1 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, член 1, параграф 6 от нея, а ако е необходимо, и всички разпоредби, които образуват неразделно цяло с посочената разпоредба.

6 С жалбата си Република Малта (C-552/20) иска от Съда да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, както и член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

7 С жалбите си Република Полша (C-553/20—C-555/20) иска от Съда да отмени:

– като главно искане, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост (C-553/20),

– като главно искане, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, както и член 2, точка 5, буква б) от този регламент или, при условията на евентуалност, посочения регламент в неговата цялост (C-554/20), и

– като главно искане, член 1, параграфи 3, 4, 6 и 7 и член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, тази директива в нейната цялост (C-555/20).

I. Правна уредба

A. Международното право

8 На 9 май 1992 г. в Ню Йорк е приета Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (Recueil des traités des Nations unies, том 1771, стр. 107, наричана по-нататък „РКООНИК“), чиято крайна цел е да стабилизира концентрациите на парникови газове в атмосферата на ниво, което би предотвратило опасна антропогенна намеса върху климатичната система. На 11 декември 1997 г. на основание РКООНИК страните по тази рамкова конвенция приемат Протокола от Киото към нея.

9 Преди края на втория период на поети задължения по Протокола от Киото (2013—2020 г.) Конференцията на страните по РКООНИК приема на 12 декември 2015 г. Парижкото споразумение относно изменението на климата, което има за основна цел задържане на покачването на температурата в световен мащаб между 1,5 °C и 2 °C над нивата от прединдустриалния период.

10 Член 2 от това споразумение гласи:

„1. Настоящото споразумение има за цел, чрез подобряването на прилагането на [РКООНИК], включително нейната цел, да укрепва глобалния отговор на заплахата от изменението на климата в контекста на устойчивото развитие и усилията за премахване на бедността, включително чрез:

а) задържане на покачването на средната температура в световен мащаб до значително под 2 °C над нивата от прединдустриалния период и полагане на по-нататъшни усилия за ограничаване на покачването на температурата до 1,5 °C над нивата от прединдустриалния период, като се признава, че това ще доведе до значително намаляване на рисковете и въздействието на изменението на климата;

б) повишаване на способността за адаптиране към неблагоприятните последици от изменението на климата, увеличаване на устойчивостта спрямо изменението на климата и насърчаване на развитие при ниски емисии на парникови газове по начин, който не застрашава производството на храни; и

в) привеждане на капиталовите потоци в съответствие с целта за постигане на ниски емисии на парникови газове и устойчиво на климатичните изменения развитие.

2. Настоящото споразумение ще се прилага, за да се отразят равенството и принципът на общите, но диференцирани отговорности и съответстващи възможности, предвид на различните национални обстоятелства“.

11 Член 4, параграфи 1—3 от посоченото споразумение предвижда:

„1. За постигането на посочената в член 2 дългосрочна цел по отношение на температурата страните се стремят възможно най-скоро световните емисии на парникови газове да достигнат своята връхна точка, като се отчита, че на страните, които са развиващи се държави, този процес ще отнеме повече време, и след това да предприемат бързо намаляване на тези емисии в съответствие с най-добрите налични научни познания, така че през втората половина на нашия век да се постигне баланс между антропогенните емисии от източници на парникови газове и отстраняването на такива газове от поглътители въз основа на равенството и в контекста на устойчивото развитие и на усилията за премахване на бедността.

2. Всяка страна разработва, обявява и поддържа последователни национално определени приноси, които възнамерява да постигне. Страните предприемат вътрешни мерки за намаляване, за да постигнат целите на тези приноси.

3. Всеки следващ национално определен принос на дадена страна ще представлява напредък спрямо нейния валиден към съответния момент национално определен принос и отразява най-високите ѝ амбиции предвид нейните общи, но диференцирани отговорности и съответстващи възможности, предвид на различните национални обстоятелства“.

Б. Правото на Съюза

1. Правната уредба относно продължителността на работното време

а) Регламент (ЕО) № 561/2006

12 Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 214) е последно изменен с Регламент 2020/1054, като са изменени редица разпоредби.

13 Съгласно член 4, букви г)—з) от Регламент № 561/2006, който се съдържа в глава I („Уводни разпоредби“) и не е изменен с Регламент 2020/1054:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

г) „почивка по време на работа“ означава всеки период от време, през който водачът не може да кормува или да извършва друга работа и който се използва изключително за възстановяване;

[…]

е) „почивка“ означава всеки непрекъснат период, през който водачът можа свободно да разполага със своето време;

ж) дневна почивка“ означава дневен период от време, през което водачът може свободно да разполага със своето време и който включва „нормална дневна почивка“ и „намалена дневна почивка“:

– „нормална дневна почивка“ означава всеки период на почивка с продължителност от поне 11 часа. Алтернативно тази редовна дневна почивка може да бъде взета на два пъти, като първият период трябва да бъде непрекъснат период с продължителност от поне 3 часа, а вторият — непрекъснат период с продължителност от поне девет часа,

– „намалена дневна почивка“ означава всеки период с продължителност от поне девет часа, но по-къс от 11 часа;

з) „седмична почивка“ означава седмичен период от време, през който водачът може свободно да разполага със своето време и който включва „нормална седмична почивка“ и „намалена седмична почивка“;

– „нормална седмична почивка“ означава всеки период с продължителност от поне 45 часа,

– „намалена седмична почивка“ означава всеки период, който е по-къс от 45 часа, който може, при спазване на условията, предвидени в член 8, параграф 6, да бъде съкратен до минимум 24 последователни часа;

[…]“.

14 Съдържащият се в глава II („Екипажи, време на управление, почивки по време на работа и почивки“) член 8 от Регламент № 561/2006 (в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1054) предвижда в параграфи 6 и 8:

„6. През всеки две последователни седмици водачът ползва поне:

– две нормални седмични почивки, или

– една нормална седмична почивка и една намалена седмична почивка от поне 24 часа. Намалението обаче се компенсира с равностоен период на почивка, ползван без прекъсване преди края на третата седмица след въпросната седмица.

Седмичната почивка започва не по-късно от края на шест 24-часови периода от края на предишната седмична почивка.

[…]

8. По желание на водача дневните почивки и намалените седмични почивки извън базата могат да бъдат ползвани в превозното средство, доколкото то разполага с подходящи условия за спане за всеки водач и превозното средство е неподвижно“.

15 В същата глава член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент № 561/2006 (в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1054) гласи:

„2. Всяко време, прекарано в пътуване до мястото на поемане на управлението на превозното средство, попадащо в обхвата на настоящия регламент, или при завръщане от такова място, когато превозното средство не се намира в дома на водача, нито в оперативната централа на работодателя, където водачът нормално е базиран, не се отчита за почивка или почивка в работно време, освен ако водачът не е на ферибот или влак и има достъп до койка или кушетка.

3. Всяко време, прекарано от водача в управление на превозното средство, което попада извън обхвата на настоящия регламент, до или от превозно средство, което попада в обхвата на настоящия регламент и което не се намира нито в дома на водача, нито в оперативната централа на работодателя, където водачът нормално е базиран, се счита за друга работа“.

16 Съдържащият се в глава IV („Изключения“) член 14 от Регламент № 561/2006 (в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1054) има следния текст:

„1. Доколкото не се засяга осъществяването на целите, определени в член 1, държавите членки могат, след разрешение от Комисията, да предоставят изключения за прилагането на членове 6—9 по отношение на транспортните операции, извършвани при изключителни обстоятелства.

2. При спешни случаи държавите членки могат да предоставят изключения за срок, непревишаващ 30 дни, за които Комисията следва да бъде уведомена незабавно.

3. Комисията информира другите държави членки за всяко изключение, предоставено съгласно настоящия член“.

17 Съгласно член 16, параграф 2 от Регламент № 561/2006, който се съдържа в глава V („Контролни процедури и санкции“) от този регламент и не е изменен с Регламент 2020/1054:

„Транспортното предприятие изготвя разписание на линията и график на дежурствата, които показват за всеки водач, името, място на базиране и изготвен предварителен график за различни периоди на управление, друга работа, почивки по време на работа и периоди, когато е на разположение.

Всеки водач, работещ по линия, посочена в параграф 1, носи със себе си извлечение от графика на дежурствата и копие от разписанието на линията“.

18 В рамките на същата глава член 18 от Регламент № 561/2006, който не е изменен с Регламент 2020/1054, гласи:

„Държавите членки приемат необходимите мерки за прилагане на настоящия регламент“.

б) Регламент (ЕС) № 165/2014

19 С Регламент 2020/1054 са изменени редица разпоредби от Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно тахографите в автомобилния транспорт, за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за изменение на Регламент № 561/2006 (ОВ L 60, 2014 г., стр. 1).

20 Съдържащият се в глава I („Принципи, приложно поле и изисквания“) член 3 от Регламент № 165/2014 (в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1054) предвижда в параграф 4:

„Превозните средства, които се експлоатират в държава членка, различна от държавата членка на регистрация, трябва да се оборудват с тахограф най-късно след изтичане на петнадесет години след датата, към която се изисква всички новорегистрирани превозни средства да имат тахограф съгласно членове 8, 9 и 10“.

21 Съгласно съдържащия се в глава II („Интелигентни тахографи“) член 11 („Подробни разпоредби за интелигентните тахографи“) от Регламент № 165/2014 (в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1054):

„За да се гарантира съответствието на интелигентните тахографи с принципите и изискванията, установени в настоящия регламент, Комисията приема чрез актове за изпълнение подробните разпоредби, необходими за еднаквото прилагане на членове 8, 9 и 10, с изключение на разпоредби, които биха предвидили регистрирането на допълнителни данни от тахографа. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 42, параграф 3.

Подробните разпоредби, посочени в първа алинея:

а) по отношение на изпълнението на функциите на интелигентния тахограф, посочени в настоящата глава, включват необходимите изисквания за гарантиране на сигурността, точността и надеждността на данните, които тахографът получава посредством услугата за спътниково позициониране и технологията за връзка от разстояние, посочени в членове 8 и 9;

б) конкретизират различните условия и изисквания във връзка с услугата за спътниково позициониране и технологията за връзка от разстояние, посочени в членове 8 и 9, които могат да бъдат извън тахографа или вградени в него, както и — в случай че са извън тахографа — условията за ползването на сигнала за спътниково позициониране като втори датчик за движение;

в) конкретизират необходимите стандарти за интерфейса по член 10. Тези стандарти може да включват разпоредба относно разпределението на правата за достъп между водачите, сервизите и транспортните предприятия, както и на контролните функции по отношение на регистрираните от тахографа данни, като тези контролни функции се основават на определен механизъм за удостоверяване на самоличността/правата на достъп, разработен за съответния интерфейс, като например удостоверение за всяко ниво на достъп, при условие че това е технически осъществимо“.

22 Съгласно член 33 („Отговорност на транспортните предприятия“), параграф 2 от Регламент № 165/2014, който се съдържа в глава VI („Използване на уредите“) и не е изменен с Регламент 2020/1054:

„Транспортните предприятия съхраняват тахографските листове и разпечатките, когато разпечатките са направени с цел спазване на член 35, в хронологичен ред и в четлива форма най-малко една година след тяхното използване и издават копия на съответните водачи при искане от тяхна страна. Транспортните предприятия също така издават копия на данните, извлечени от картите на водача, на съответните водачи при искане от тяхна страна, както и разпечатки на хартиен носител на тези копия. Тахографските листове, разпечатките и извлечените данни се представят или предават при поискване от страна на оправомощен служител на контролен орган“.

23 Съгласно член 1, параграф 2 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/799 на Комисията от 18 март 2016 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето на изискванията за конструкцията, изпитването, монтирането, експлоатацията и ремонта на тахографите и техните компоненти (ОВ L 139, 2016 г., стр. 1), изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/502 на Комисията от 28 февруари 2018 г. (ОВ L 85, 2018 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламент за изпълнение 2016/799“):

„Конструкцията, изпитването, монтирането, проверката, експлоатацията и ремонтът на интелигентните тахографи и техните компоненти трябва да отговарят на техническите изисквания, формулирани в приложение 1 В към настоящия регламент“.

24 Член 6, трета алинея от Регламент за изпълнение 2016/799 предвижда:

„Приложение IB обаче се прилага от 15 юни 2019 г. […]“.

25 Приложение IB се отнася до изискванията за конструиране, изпитване, монтаж и контрол на интелигентните тахографи.

в) Регламент 2020/1054

26 Съображения 1, 2, 4, 6, 8, 13—15, 17—19, 23, 27, 34 и 36 от Регламент 2020/1054 гласят следното:

„(1) Добрите условия на труд за водачите и справедливите условия за стопанска дейност на предприятията за автомобилен транспорт имат първостепенно значение за създаването на безопасен и ефикасен и социално отговорен сектор на автомобилния транспорт, с което се осигурява недопускане на дискриминация и се привличат квалифицирани работници. За улесняване на този процес от съществено значение е

социалните правила на Съюза в областта на автомобилния транспорт да бъдат ясни, пропорционални, целесъобразни, лесно приложими и прилагани и изпълнявани ефективно и съгласувано навсякъде в Съюза.

(2) След оценката на ефективността и ефикасността на изпълнението на действащите в Съюза социални правила в автомобилния транспорт, и по-специално на Регламент [№ 561/2006], бяха установени някои слабости в прилагането на посочената правна рамка. Неясните правила за седмичните почивки, условията за почивка и прекъсванията при екипно управление, както и липсата на правила за връщането на водачите у дома водят до различия в тълкуването и в практиката по правоприлагането в държавите членки. Неотдавна няколко държави членки приеха едностранни мерки, които още повече увеличават правната несигурност и неравнопоставеността на водачите и превозвачите. При все това максималното време на управление за ден и за седмица има ефективно действие върху подобряването на социалните условия за водачите и безопасността на движението по пътищата като цяло. Необходимо е да се полагат непрестанни усилия, за да се гарантира съответствие.

[…]

(4) Последващата оценка на Регламент [№ 561/2006] потвърди, че несъгласуваното и неефективно прилагане на социалните правила на Съюза се дължи главно на неяснота в правилата, на неефективно и нееднакво използване на контролните уреди и на недостатъчно административно сътрудничество между държавите членки.

[…]

(6) Ясните, подходящи, пропорционални и еднакво прилагани правила са решаващи също така за постигането на целите на политиката да се подобрят условията на труд за водачите, и по-специално да се осигури лоялна конкуренция без нарушения между превозвачите и да се допринесе за безопасността за всички участници в движението по пътищата.

[…]

(8) Водачите, които извършват международни превози на товари на дълги разстояния, прекарват дълго време далеч от дома. Сегашните изисквания за нормална седмична почивка може ненужно да удължат това време. Поради това е желателно разпоредбите за нормалните седмични почивки да се приспособят по такъв начин, че да улеснят водачите да извършват международни превози в съответствие с правилата и да се връщат у дома за нормалната си седмична почивка, както и да получават пълна компенсация за всички намалени седмични почивки. […]

[…]

(13) За да се насърчи социалният напредък, е уместно да се поясни на какви места може да се ползват седмичните почивки, така че да се осигурят подходящи условия за водачите. Качеството на настаняване е особено важно по време на нормалната седмична почивка, която водачът следва да прекара извън кабината на превозното средство на подходящо място за настаняване, за сметка на транспортното предприятие в качеството му на работодател. За да бъдат гарантирани добри

условия на труд и безопасност на водачите, е уместно да се поясни изискването, че при нормалните им седмични почивки, ако те се ползват извън дома, на водачите се осигурява качествено и съобразено с особеностите на пола настаняване.

(14) Необходимо е също да се предвиди транспортните предприятия да организират работата на водачите по такъв начин, че времето, прекарано извън дома да не бъде прекомерно продължително, а водачите да могат да ползват дълги почивки като компенсация за намалената седмична почивка. Организирането на връщането следва да позволява достигане до експлоатационен център на транспортното предприятие в неговата държава членка на установяване или до мястото на пребиваване на водача, а водачите да могат свободно да избират къде да прекарат почивката си. За да докаже транспортното предприятие, че изпълнява задълженията си във връзка с организацията на редовното връщане, то следва да може да използва записите от тахографа, графиците на дежурствата на водачите или други документи. Тези доказателства следва да бъдат на разположение в помещенията на транспортното предприятие, за да бъдат представени на контролните органи при поискване.

(15) Въпреки че нормалните седмични почивки и по-дългите почивки не могат да бъдат прекарвани в превозното средство или в зона за паркиране, а само на подходящо място за настаняване, което може да е в съседство със зона за паркиране, от първостепенно значение е водачите да могат да откриват безопасни и сигурни зони за паркиране, които осигуряват съответните нива на сигурност и подходящи условия. Комисията вече проучи как да се насърчи устройването на зони за паркиране с високо качество, включително необходимите минимални изисквания. Поради това Комисията следва да разработи стандарти за безопасни и сигурни зони за паркиране. Тези стандарти следва да допринасят за насърчаването на зони за паркиране с високо качество. Стандартите могат да бъдат преразглеждани с цел осигуряване на по-добър достъп до алтернативни горива в съответствие с политиките за развитие на тази инфраструктура. Също така е важно системното ледо- и снегопочистване на зоните за паркиране.

[…]

(17) В интерес на безопасността на движението по пътищата и на правоприлагането всички водачи следва да бъдат напълно запознати с правилата за времето на управление и почивка, както и с опасностите, до които умората води. Във връзка с това от значение е да има лесно достъпна информация за наличните условия за почивка. Поради това Комисията следва да предостави информация за безопасните и сигурни зони за паркиране чрез лесен за ползване уебсайт. Тази информация следва периодично да се актуализира.

(18) За да се гарантира непрекъснатата безопасност и сигурност на зоните за паркиране, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема актове в съответствие с член 290 [ДФЕС] във връзка с установяването на стандарти за нивото на обслужване в безопасните и сигурни зони за паркиране и процедурите за сертифициране на безопасността и сигурността на тези зони. […]

(19) В преработените насоки за TEN-T, определени в Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета [от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС (ОВ L 348, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламент TEN-T“)], се предвижда създаването на зони за паркиране по автомагистралите приблизително на всеки 100 km, за да се осигури на ползвателите на пътища с търговска цел пространство за паркиране, което има съответното ниво на безопасност и сигурност. За да се ускори и насърчи изграждането на подходяща инфраструктура за паркиране, е важно да съществуват достатъчно възможности за съфинансиране от Съюза в съответствие с настоящите и бъдещите правни актове на Съюза, които определят условията за тази финансова подкрепа.

[…]

(23) Държавите членки следва да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че националните правила относно санкциите, приложими при нарушения на Регламент [№ 561/2006] и на Регламент [№ 165/2014] на Европейския парламент и на Съвета, се прилагат по ефективен, пропорционален и възпиращ начин. […]

[…]

(27) Ефективността на разходите по прилагането на социалните правила, бързото развитие на новите технологии, цифровизацията в икономиката на Съюза и необходимостта от еднакви условия на конкуренция между дружествата в международния автомобилен транспорт налагат съкращаване на преходния период за монтирането на интелигентни тахографи в регистрираните превозни средства. Интелигентните тахографи ще допринесат за опростяване на проверките и по този начин ще улеснят работата на националните органи.

[…]

(34) Важно е транспортните предприятия, установени в трети държави да се подчиняват на правила, еквивалентни на правилата на Съюза, когато извършват автомобилни превози на територията на Съюза. Комисията следва да извърши оценка на изпълнението на този принцип на равнището на Съюза и да предложи подходящи решения, които да бъдат договорени в рамките на Европейската спогодба за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози („Спогодбата AETR“).

[…]

(36) Доколкото целите на настоящия регламент, а именно подобряване на безопасността на движението по пътищата и работните условия за водачи в рамките на Съюза посредством хармонизиране на правилата относно времето на управление, прекъсванията и почивките в автомобилния транспорт и хармонизирането на правилата относно употребата и въвеждането на тахографи не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради естеството на целите могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме

мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 [ДЕС]. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тези цели“.

27 Член 1, точки 6—8, 11, 13 и 16 от Регламент 2020/1054 предвижда:

„Регламент [№ 561/2006] се изменя, както следва:

[…]

6) Член 8 се изменя, както следва:

а) параграф 6 се заменя със следния текст:
„6. На всеки две последователни седмици водачът ползва поне:
а) две нормални седмични почивки, или
б) една нормална седмична почивка и една намалена седмична почивка от най-малко 24 часа.

Седмичната почивка започва не по-късно от края на шест 24-часови периода след края на предишната седмична почивка.

Чрез дерогация от първа алинея водач, който извършва международни превози на товари, може да ползва две последователни намалени седмични почивки извън държавата членка на установяване, при условие че на всеки четири последователни седмици ползва поне четири седмични почивки, от които поне две са нормални седмични почивки.

За целите на настоящия параграф се счита, че водачът извършва международен превоз, когато започва двете последователни намалени седмични почивки извън държавата членка на установяване на работодателя и извън държавата на мястото на пребиваване на водача.“;

[…]

в) параграф 8 се заменя със следния текст:
„8. Нормалните седмични почивки и всяка седмична почивка от повече от 45 часа, ползвана като компенсация за предишни намалени седмични почивки, не се ползва в превозно средство. Тя се ползва при подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване в подходящи условия за спане и санитарни съоръжения.

Всички разходи за настаняване извън превозното средство се покриват от работодателя.“;

г) вмъква се следният параграф:
„8а. Транспортните предприятия организират работата на водачите по такъв начин, че те да могат да се върнат в експлоатационния център на работодателя, където са нормално базирани и където започва седмичната им почивка, в държавата членка на установяване на работодателя, или да се върнат на мястото си на пребиваване в рамките на всеки период от четири последователни седмици, за да ползват поне една нормална седмична почивка или една седмична почивка от повече от 45 часа като компенсация за намалена седмична почивка.

Когато обаче водачът е ползвал две последователни намалени седмични почивки в съответствие с параграф 6, транспортното предприятие организира работата на водача по такъв начин, че той да може да се върне още преди началото на нормалната седмична почивка от повече от 45 часа, ползвана като компенсация.

Предприятието документира начина, по който изпълнява това задължение, и съхранява документацията в своите помещения, за да я предостави при поискване от контролните органи.“;

[…]

7) Вмъква се следният член:

„Член 8а

1. Комисията гарантира, че информацията за безопасни и сигурни зони за паркиране е лесно достъпна за водачите, извършващи автомобилен превоз на товари и пътници. Комисията публикува списък на всички зони за паркиране, които са сертифицирани, за да осигури на водачите подходящо:

   – установяване и предотвратяване на проникване;

   – осветление и видимост;

   – точка за контакт и процедури при извънредни случаи;

   – съобразени с особеностите на половете хигиенни условия;

   – възможности за закупуване на храни и напитки;

   – връзки, позволяващи комуникация;

   – електрозахранване.

Списъкът на тези зони за паркиране се предоставя на разположение на единен официален уебсайт, който се актуализира редовно.

2. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 23а за установяване на стандарти, предоставящи допълнителни подробности относно нивото на обслужване и сигурността по отношение на зоните, посочени в параграф 1, и относно процедурите за сертифициране на зоните за паркиране.

3. Всички сертифицирани зони за паркиране могат да посочват, че са сертифицирани в съответствие със стандартите и процедурите на Съюза.

   В съответствие с член 39, параграф 2, буква в) от Регламент [TEN-T], държавите членки насърчават създаването на пространства за паркиране за ползвателите на пътища с търговска цел.

4. До 31 декември 2024 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно наличието на подходящи условия за почивка на водачите и на безопасни условия за паркиране, както и относно създаването на безопасни и сигурни зони за паркиране, сертифицирани в съответствие с делегираните актове, посочени в параграф 2. В този доклад могат да се изброяват мерките за увеличаване на броя и качеството на безопасните и сигурни зони за паркиране“.

8) Член 9 се изменя, както следва:

[…]

б) параграф 2 се заменя със следния текст:
„2. Всяко време, прекарано в пътуване до мястото на поемане на управлението на превозното средство, попадащо в обхвата на настоящия регламент, или при завръщане от такова място, когато превозното средство не се намира в дома на водача, нито в експлоатационния център на работодателя, където водачът нормално е базиран, не се отчита за почивка или прекъсване, освен ако водачът не е на ферибот или влак и има достъп до спална кабина, койка или кушетка“.

[…]

11) В член 12 се добавят следните параграфи:

„При условие че безопасността на движението по пътищата не е застрашена, при извънредни обстоятелства водачът може да се отклони от разпоредбите на член 6, параграфи 1 и 2 и член 8, параграф 2, като превиши дневното и седмичното време на управление с до един час, за да стигне до експлоатационния център на работодателя или до мястото на пребиваване на водача за ползване на седмична почивка.

При същите условия водачът може да превиши дневното и седмичното време на управление с до два часа, за да стигне до експлоатационния център на работодателя или до мястото на пребиваване на водача за ползване на нормална седмична почивка, при условие че непосредствено преди допълнителното управление е ползвано непрекъснато прекъсване от 30 минути.

[…]“.

[…]

13) В член 14 параграф 2 се заменя със следния текст:

„2. При спешни случаи държавите членки могат, при извънредни обстоятелства, да предоставят временно изключение за срок, непревишаващ 30 дни, което надлежно се обосновава и незабавно се съобщава на Комисията. Комисията публикува незабавно тази информация на публичен уебсайт.“

[…]

16) В член 19 параграф 1 се заменя със следния текст:

„1. Държавите членки определят правила относно санкциите, приложими при нарушения на настоящия регламент и на Регламент [№ 165/2014], и предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Тези санкции трябва да бъдат ефективни и съразмерни на тежестта на нарушенията, […] както и възпиращи и недискриминационни. Нарушенията на настоящия регламент и на Регламент [№ 165/2014] не могат да бъдат подлагани на повече от една санкция или процедура. […]“.

28 Член 2 от Регламент 2020/1054 гласи следното:

„Регламент (ЕС) № 165/2014 се изменя, както следва:

[…]

2) В член 3 параграф 4 се заменя със следния текст:

„4. Не по-късно от три години след края на годината на влизане в сила на подробните разпоредби, посочени в член 11, втора алинея, които определят спецификации за вписването на преминаването на границите и допълнителните дейности, следните категории превозни средства, извършващи дейност в държава членка, различна от държавата членка на регистрация, се оборудват с интелигентен тахограф съгласно членове 8, 9 и 10 от настоящия регламент:

а) превозни средства, оборудвани с аналогов тахограф;

б) превозни средства, оборудвани с дигитален тахограф, отговарящ на спецификациите в приложение IБ към Регламент (ЕИО) № 3821/85 [на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт (ОВ L 370, 1985 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 234)], приложими до 30 септември 2011 г.;

в) превозни средства, оборудвани с дигитален тахограф, отговарящ на спецификациите в приложение IБ към Регламент [№ 3821/85], приложими от 1 октомври 2011 г.; и

г) превозни средства, оборудвани с дигитален тахограф, отговарящ на спецификациите в приложение IБ към Регламент [№ 3821/85], приложими от 1 октомври 2012 г.

4а. Не по-късно от четири години след влизането в сила на подробните разпоредби, посочени в член 11, втора алинея, превозните средства, които са оборудвани с интелигентен тахограф, отговарящ на изискванията на приложение IВ към Регламент за изпълнение [2016/799], и които извършват дейност в държава членка, различна от държавата членка на регистрация, се оборудват с интелигентен тахограф съгласно членове 8, 9 и 10 от настоящия регламент“.

[…]

8) Член 11 се изменя, както следва:

а) първата алинея се заменя със следния текст:

„За да се гарантира съответствието на интелигентните тахографи с принципите и изискванията, установени в настоящия регламент, Комисията приема чрез актове за изпълнение подробните разпоредби, необходими за еднаквото прилагане на членове 8, 9 и 10, с изключение на разпоредби, които биха предвидили регистрирането на допълнителни данни от тахографа.

До 21 август 2021 г. Комисията приема актове за изпълнение, с които определя подробни разпоредби за еднаквото прилагане на задължението за вписване и съхраняване на данните, свързани с всяко преминаване на границите от превозното средство и дейностите, посочени в член 8, параграф 1, първа алинея, второ и трето тире и в член 8, параграф 1, втора алинея.

[…]“.

29 Техническите спецификации относно интелигентните тахографи, посочени в член 11, втора алинея от Регламент № 165/2014, изменен с член 2, точка 8, буква а) от Регламент 2020/1054, са предмет на Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1228 на Комисията от 16 юли 2021 година за изменение на Регламент за изпълнение 2016/799 (ОВ L 273, 2021 г., стр. 1), изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/980 на Комисията от 16 май 2023 година по отношение на преходен интелигентен тахограф и неговото използване на удостоверяването на автентичността на навигационните съобщения от отворената услуга на „Галилео“ и за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1228 (ОВ L 134, 2023 г., стр. 28) (наричан по-нататък „Регламент за изпълнение 2021/1228“). Съгласно член 1 от Регламент за изпълнение 2021/1228 с него се изменя приложение IB към Регламент за изпълнение 2016/799 в съответствие с приложението към Регламент за изпълнение 2021/1228.

30 Член 3, първа алинея от Регламент 2020/1054 предвижда:

„Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*“.

2. Правната уредба относно изискването за установяване и относно каботажните превози и комбинираните превози

а) Директива 92/106/ЕИО

31 Съгласно трето съображение от Директива 92/106/ЕИО на Съвета от 7 декември 1992 година относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (ОВ L 368, 1992 г., стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 183).

„[К]ато има предвид, че увеличаващите се проблеми относно задръстванията по пътищата, околната среда и пътната безопасност изискват в обществен интерес по-нататъшно развитие на комбинирания транспорт като алтернатива на автомобилния транспорт“.

32 Член 1 от тази директива гласи:

„Настоящата директива се прилага за операции по комбиниран транспорт, без да се засягат разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 881/92 [на Съвета от 26 март 1992 година относно достъпа до пазара при автомобилен превоз на товари в рамките на Общността до или от

територията на държава членка или при преминаване през територията на една или повече държави членки (ОВ L 95, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 116)].

За целите на настоящата директива „комбиниран транспорт“ означава превоз на товари между държави членки, при който камион, ремарке или полуремарке, със или без влекач, подвижно тяло или контейнер от 20 или повече фута, използва пътната мрежа в началния или крайния етап от маршрута, а през останалата част — релсов път или вътрешни водни пътища, или услуги на морския транспорт, при което тази част надвишава 100 километра по въздушна линия и представлява първоначалния или крайния етап от маршрута:

– между точката, в която товарите са били натоварени, и най-близката подходяща товарна железопътна гара за първоначалния етап, и между най-близката подходяща железопътна гара за разтоварване и точката, където товарите са били разтоварени за последната част от превоза, или

– в радиус, непревишаващ 150 км по права линия от вътрешно водно пристанище или морско пристанище на товарене или разтоварване“.

33 Член 4 от посочената директива гласи:

„Всички автомобилни превозвачи, установени в държави членки, които отговарят на изискванията за достъп до това занятие и за достъп до пазара за транспорт на товари между държавите членки, имат право да извършват, в рамките на операцията по комбиниран транспорт между държавите членки, превоз в първоначалната или последната част от пътния превоз, който е съставна част от операцията по комбиниран транспорт и който може или не може да включва пресичане на граница“.

б) Регламент № 1071/2009

34 Съгласно член 3 („Изисквания за упражняване на професията автомобилен превозвач“) от Регламент № 1071/2209, който се съдържа в глава I („Общи разпоредби“), в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1055:

„1. Предприятия, които упражняват професията автомобилен превозвач, трябва да:

а) са действително и трайно установени в една от държавите членки;

б) имат добра репутация;

в) имат необходимата финансова стабилност; и

г) притежават необходимата професионална компетентност.

2. Държавите членки могат да вземат решение за налагане на допълнителни изисквания, които са пропорционални и недискриминационни и които предприятията трябва да изпълнят, за да упражняват професията автомобилен превозвач“.

35 В глава II („Условия, които трябва да бъдат спазени за изпълнението на изискванията, предвидени в член 3“) от Регламент № 1071/2009 се съдържа член 5 („Условия, свързани с изискването за установяване“), който в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1055 гласи:

„За да спази изискването, предвидено в член 3, параграф 1, буква а), предприятието трябва, в съответната държава членка:

а) да разполага с място на дейност, разположено в тази държава членка, с помещения, в които да държи основните си търговски документи, по-специално счетоводни документи, документи, свързани с управлението на персонала, документи за периодите на управление на превозното средство и почивка, както и всякакви други документи, които трябва да се предоставят на компетентния орган при проверки за спазване на условията, предвидени в настоящия регламент. Държавите членки могат да поставят изискване установените на тяхна територия предприятия да разполагат също така с други документи в своите помещения по всяко време;

б) след получаване на разрешението, да разполага с едно или повече превозни средства, които са регистрирани или по друг начин са пуснати в движение в съответствие със законодателството на съответната държава членка, независимо дали тези превозни средства са изцяло негова собственост или се ползват например съгласно договор за покупко-продажба на изплащане, наем или лизинг;

в) да извършва действително и постоянно с необходимото административно оборудване своята дейност, свързана с посочените в буква б) превозни средства, и с подходящото техническо оборудване и съоръжения в експлоатационен център, разположен в съответната държава членка“.

36 Видно от заглавието му, член 6 от Регламент № 1071/2009 се отнася до условията, свързани с изискването за добра репутация.

в) Регламент (ЕО) № 1072/2009

37 Съгласно съображения 2, 4, 5, 13 и 15 от Регламент (ЕО) № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари (ОВ L 300, 2009 г., стр. 72):

„(2) Създаването на обща транспортна политика включва, inter alia, установяването на общи правила по отношение на достъпа до пазара на международния автомобилен превоз на товари на територията на Общността, както и определянето на условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да извършват транспортни услуги в държава членка. Тези правила трябва да бъдат установени по начин, който да допринася за доброто функциониране на вътрешния транспортен пазар.

[…]

(4) Създаването на обща транспортна политика означава премахването на всички ограничения спрямо лицето, което предоставя транспортни услуги, основана на националността или факта, че е установено в държава членка, различна от тази, в която ще се предоставят услугите.

(5) За да може това да бъде постигнато плавно и гъвкаво, следва да се предвиди преходен режим за каботаж до приключване хармонизирането на пазара на автомобилните превози на товари.

[…]

(13) На превозвачите на товари, притежатели на лицензи на Общността, предвиден в настоящия регламент, както и превозвачите с разрешение да извършват някои категории международни услуги за превоз на товари, следва да бъде разрешено да извършват временно вътрешни транспортни услуги в държава членка в съответствие с настоящия регламент, без да имат седалище или да са установени по друг начин в нея. […]

[…]

(15) Без да се засягат разпоредбите в Договора относно правото на установяване, каботажните превози представляват предоставяне на услуги от превозвачи в рамките на държава членка, в която не са установени, и не следва да бъдат забранени, при условие че не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в същата държава членка. За да се улесни изпълнението на това изискване, следва да се определят по-ясно честотата на каботажните превози и срокът, в продължение на който могат да се извършват. В миналото е предоставяно временно разрешение за такива вътрешни транспортни услуги. На практика е трудно да се установи със сигурност кои услуги са разрешени. Следователно са необходими ясни правила, които са лесно изпълними“.

38 В глава I („Общи разпоредби“) от Регламент № 1072/2009 се съдържа член 2 („Определения“), който не е изменен с Регламент 2020/1055 и гласи:

„За целите на настоящия регламент:

1) „превозно средство“ означава моторно превозно средство, което е регистрирано в държава членка, или състав от превозни средства, като най-малко моторното превозно средство от състава е регистрирано в държава членка, и които се използват изключително за превоз на товари;

2) „международен превоз“ означава:
   а) пътуване с товар, което се извършва от превозно средство, чиито място на отпътуване и място на пристигане са в две различни държави членки, със или без транзитно преминаване през една или повече държави членки или трети държави;
   б) пътуване с товар, което се извършва от превозно средство от държава членка до трета държава или обратно, със или без транзитно преминаване през една или повече държави членки и трети държави;
   в) пътуване с товар, което се извършва от превозно средство между трети държави, с транзитно преминаване през територията на една или повече държави членки; или

г) празни курсове, направени във връзка с превоза, посочен в букви а), б) и в);

[…]

б) „каботажни превози“ означава вътрешен превоз за чужда сметка или срещу възнаграждение, извършван временно в приемаща държава членка в съответствие с настоящия регламент;

[…]“.

39 Глава III („Каботаж“) от Регламент № 1072/2009 включва членове 8—10.

40 Съгласно член 8 („Общ принцип“) от този регламент в редакцията му отпреди преди влизането в сила на Регламент 2020/1055:

„1. Всеки превозвач, осъществяващ превози за чужда сметка или срещу възнаграждение, който е притежател на лиценз на Общността и чийто водач, ако е гражданин на трета държава, притежава атестация за водач, има право съгласно условията, посочени в настоящата глава, да извършва каботажни превози.

2. След доставката на товарите, превозвани при входящия международен превоз, на посочените в параграф 1 превозвачи на товари се разрешава да извършват с едно и също превозно средство или — в случай на състав от превозни средства — с моторното превозно средство от състава, до три каботажни превоза непосредствено след международен превоз от друга държава членка или от трета държава до приемащата държава членка. Последното разтоварване по време на каботажен превоз преди напускане на приемащата държава членка се извършва в срок от седем дни от последното разтоварване в приемащата държава членка по време на входящия международен превоз.

В срока, посочен в първа алинея, превозвачите на товари могат да извършат някои или всички каботажни превози, разрешени съгласно същата алинея, във всяка държава членка, при условие че те са ограничени до един каботажен превоз на държава членка в рамките на три дни след влизането без товар на територията на същата тази държава членка.

3. Счита се, че услугите по вътрешен автомобилен превоз на товари, извършвани в приемащата държава членка от превозвач, установен извън тази държава членка, са в съответствие с настоящия регламент, единствено ако превозвачът може да представи недвусмислени доказателства за входящия международен превоз и за всеки последващ каботажен превоз.

Доказателствата, посочени в първа алинея, съдържат следните данни за всеки превоз:

а) името, адреса и подписа на изпращача;

б) името, адреса и подписа на превозвача;

в) името и адреса на получателя, както и неговия подпис и датата на доставка, след като бъдат доставени товарите;

г) мястото и датата на приемане на товарите за превоз и мястото, предвидено за доставката;

д) обичайното описание на естеството на товарите и начина на опаковане, а за опасните товари — тяхното общоприето описание, както и броя на колетите, особената им маркировка и номерата им;

е) брутната маса или изразеното по друг начин количество на товарите;

ж) регистрационните номера на моторното превозно средство и на ремаркето.

4. Не се изисква допълнителен документ, за да се докаже, че са спазени условията, предвидени в настоящия член.

5. Всеки превозвач, който в съответствие със законодателството на държавата членка на установяване има право да извършва в тази държава членка автомобилните превози на товари за чужда сметка или срещу възнаграждение, посочени в член 1, параграф 5, букви а), б) и в), се допуска при условията на настоящата глава да извършва, в зависимост от случая, каботажни превози от същия вид или каботажни превози с превозни средства от същата категория.

6. Разрешението за извършване на каботажни превози в рамките на видовете превоз, посочени в член 1, параграф 5, букви г) и д), е неограничено“.

41 Член 10 („Предпазна процедура“) от Регламент 1072/2009 в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1055:

„1. При сериозни смущения на националния транспортен пазар в определена географска област, възникнали или усложнени поради наличието на каботажна дейност, всяка държава членка може да постави въпроса пред Комисията с оглед на приемането на предпазни мерки и предоставя на Комисията необходимата информация, и я нотифицира относно всички мерки, които възнамерява да предприеме спрямо превозвачи, установени в тази държава членка.

2. За целите на параграф 1:

– „сериозни смущения на националния транспортен пазар в определена географска област“ означава съществуване на специфични за пазара проблеми, които водят до сериозен и потенциално дългосрочен превес на предлагането над търсенето, който представлява заплаха за финансовата стабилност и оцеляването на значителен брой превозвачи,

– „географска област“ означава област, която обхваща изцяло или частично територията на държава членка или се простира на част или на цялата територия на други държави членки.

3. Комисията разглежда положението, по-специално въз основа на съответните данни, и след консултация с комитета, посочен в член 15, параграф 1, решава в едномесечен срок след получаването на искането на държавата членка дали са необходими или не предпазни мерки и ги приема, ако такива са необходими.

Тези мерки може да включват временно изключване на засегнатата област от приложното поле на настоящия регламент.

Мерките, приети в съответствие с настоящия член, остават в сила за срок от не повече от шест месеца, който може да бъде еднократно подновен при същите условия за приложимост.

Комисията незабавно нотифицира държавите членки и Съвета относно всички решения, които се вземат съгласно настоящия параграф.

4. Ако Комисията реши да приеме предпазни мерки по отношение на една или повече държави членки, от компетентните органи на съответните държави членки се изисква да предприемат мерки с равностоен обхват по отношение на превозвачите, установени в тях, и да уведомят Комисията за тях. Тези мерки се прилагат най-късно от началната дата на прилагане на предпазните мерки, приети от Комисията.

5. Всяка държава членка може да сезира Съвета относно решение, прието от Комисията съгласно параграф 3, в срок от 30 дни след нотификацията на решението. Съветът, с квалифицирано мнозинство, може да вземе друго решение в срок от 30 дни след сезирането му или, ако е сезиран от няколко държави членки, считано от първото сезиране.

Сроковете на прилагане, предвидени в параграф 3, трета алинея, се прилагат за решението на Съвета. Компетентните органи на съответните държави членки са задължени да приемат мерки с равностоен обхват по отношение на превозвачите, установени в тях, и да уведомят Комисията за това. Ако Съветът не вземе решение в срока, предвиден в първа алинея, решението на Комисията става окончателно.

6. Ако Комисията сметне, че е необходимо срокът на посочените в параграф 3 мерки да бъде удължен, тя представя предложение пред Съвета, който взема решение с квалифицирано мнозинство“.

г) Регламент 2020/1055

42 Съгласно съображения 6, 8 и 20—22 от Регламент 2020/1055:

„(6) За да се противодейства на явлението на т.нар. дружества „пощенски кутии“ и да се гарантират лоялна конкуренция и равнопоставени условия на вътрешния пазар, е необходимо да се гарантира, че автомобилните превозвачи, установени в дадена държава членка, имат действително и трайно присъствие в тази държава членка и осъществяват транспортната си дейност оттам. Поради това и с оглед на натрупания опит е необходимо да бъдат пояснени и засилени разпоредбите по отношение на действителното и трайното установяване, като същевременно се избягва налагането на прекомерна административна тежест.

[…]

(8) Регламент (ЕО) № 1071/2009 изисква предприятията да осъществяват ефективно и непрекъснато своите превози със съответното техническо оборудване и съоръжения в експлоатационен център, разположен в държавата членка на установяване, и позволява да се установят допълнителни изисквания на национално равнище,

най-честото изискване от които е изискването да се осигурят места за паркиране в държавата членка на установяване. При все това тези неравномерно прилагани изисквания не са достатъчни, за да се осигури действителна връзка с тази държава членка, за да се противодейства ефикасно на дружествата „пощенски кутии“ и да се намали рискът от системни каботажни превози и водачи номади, организирани от предприятие, в което превозните средства не се връщат. Като се има предвид, че за да се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар в областта на транспорта могат да бъдат необходими специфични правила относно правото на установяване и предоставянето на услуги, е целесъобразно да се хармонизират допълнително изискванията за установяването и да се засилят изискванията, свързани с присъствието на превозните средства, използвани от превозвача в държавата членка на установяване. Определянето на ясен минимален интервал от време, през който превозното средство трябва да се върне, също допринася за осигуряване на правилното поддържане на превозните средства с техническото оборудване, намиращо се в държавата членка на установяване, и улеснява контрола.

Цикълът на тези връщания следва да бъде синхронизиран с установеното в Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета задължение на транспортното предприятие да организира превозите си по начин, който дава възможност на водача да се връща у дома най-малко на всеки четири седмици, така че двете задължения да могат да бъдат изпълнени чрез връщането на водача заедно с превозното средство най-малко на всеки втори цикъл от четири седмици. Това синхронизиране укрепва правото на водача да се връща и намалява риска превозното средство да трябва да се връща, само за да се изпълни това ново изискване за установяване. При все това изискването за връщане в държавата членка на установяване следва да не изисква провеждането на определен брой превози в държавата членка на установяване или по друг начин да ограничава възможността за предоставяне на услуги от страна на превозвачите в рамките на вътрешния пазар.

[…]

(20) Правилата за вътрешен превоз, извършван временно в дадена приемаща държава членка от превозвачи, установени извън съответната държава членка („каботаж“), следва да бъдат ясни, прости и лесни за прилагане, като същевременно следва да се запази степента на либерализация, постигната досега.

(21) Каботажните превози следва да спомогнат за увеличаване на коефициента на натоварване на тежкотоварните превозни средства и намаляване на празните курсове и следва да бъдат разрешени, при условие че не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на съответната държава членка. За да се гарантира, че каботажните превози не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност, на превозвачите следва да не се разрешава да извършват каботажни превози в същата държава членка в рамките на известно време след края на даден период каботажни превози.

(22) Макар че по-нататъшното либерализиране, съдържащо се в член 4 от Директива 92/106/ЕИО на Съвета, в сравнение с каботажните превози по силата на Регламент (ЕО) № 1072/2009 се оказа полезно при насърчаването на комбинирания транспорт и по принцип следва да се запази, необходимо е да се гарантира, че с него не се злоупотребява. Опитът показва, че в някои части на Съюза тази разпоредба се използва системно за заобикаляне на временния характер на каботажа и като основа

за трайното присъствие на превозни средства в държава членка, различна от тази, в която е установено предприятието. Съществува риск подобни нелоялни практики да доведат до социален дъмпинг и да изложат на опасност спазването на правната уредба в областта на каботажните превози. Поради това следва да бъде възможно държавите членки да се отклонява от член 4 от Директива 92/106/ЕИО и да прилага разпоредбите относно каботажа, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 1072/2009, за разрешаването на такива проблеми, като въведе пропорционално ограничение на непрекъснатото присъствие на превозни средства на своя територия“.

43 Член 1 от Регламент 2020/1055 предвижда:

„Регламент (ЕО) № 1071/2009 се изменя, както следва:

[…]

3) Член 5 се заменя със следното:

„Член 5

Условия, свързани с изискването за установяване

1. За да спази изискването, предвидено в член 3, параграф 1, буква а), в държавата членка на установяване предприятието трябва:

а) да разполага с помещения, в които да може да има достъп до оригиналите на основните си търговски документи, независимо дали са в електронен формат или в друга форма, по-специално своите договори за превоз, документи за превозните средства, с които разполага предприятието, счетоводни документи, документи, свързани с управлението на персонала, трудови договори, документи за социално осигуряване, документи, съдържащи данни за разпределението и командироването на водачите, документи за каботажните превози, времето за управление и за почивка, както и всякакви други документи, които трябва да се предоставят на компетентния орган при проверки дали предприятието спазва условията, предвидени в настоящия регламент;

б) да организира дейността на своя автомобилен парк по начин, който гарантира, че превозните средства, които са на разположение на предприятието и се използват за международен превоз на товари, се връщат в един от експлоатационните центрове в съответната държава членка най-малко в рамките на осем седмици след напускането ѝ;

в) да бъде вписано в регистъра на търговските дружества на съответната държава членка или в друг подобен регистър, винаги когато това се изисква от националното право;

г) да подлежи на данъчно облагане върху приходите и, когато това се изисква от националното право, да разполага с валиден регистрационен номер по ДДС;

д) след получаване на разрешението, да разполага с едно или повече превозни средства, които са регистрирани или са пуснати в движение и чието използване е разрешено в съответствие със законодателството на съответната държава членка, независимо дали тези превозни средства са изцяло негова собственост или се ползват например съгласно договор за покупко-продажба на изплащане, наем или лизинг;

е) да извършва ефективно и постоянно своите административни и търговски дейности със съответното оборудване и съоръжения в помещения, както е посочено в буква а), разположени в съответната държава членка, и да управлява ефективно и постоянно превозите си с помощта на превозните средства, посочени в буква ж), с подходящо техническо оборудване, разположено във въпросната държава членка;

ж) постоянно да има на редовно разположение такъв брой превозни средства, който да съответства на условията по буква д), и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в тази държава членка, и в двата случая, пропорционални по брой на обема на извършваните от предприятието превози.

[…]“.

44 Член 2 от Регламент 2020/1055 предвижда:

„Регламент (ЕО) № 1072/2009 се изменя, както следва:

[…]

4) Член 8 се изменя, както следва:

а) вмъква се следният параграф:
„2a. На превозвачите не се разрешава да извършват каботажни превози с едно и също превозно средство или — при състав от превозни средства, с моторното превозно средство от същия този състав — в същата държава членка в рамките на четири дни след приключването на каботажния превоз в тази държава членка.“;

б) в параграф 3 първата алинея се заменя със следното:
„3. Счита се, че вътрешните автомобилни превози на товари, извършвани в приемащата държава членка от превозвач, установен извън тази държава членка, са в съответствие с настоящия регламент единствено ако превозвачът може да представи ясни доказателства за предшестващ ги международен превоз и за всеки извършен последващ каботажен превоз. Когато превозното средство е било на територията на приемащата държава членка за период от четири дни преди международния превоз, превозвачът представя и ясни доказателства за всички превози, извършени в този период.“;

в) добавя се следният параграф:
„4a. Доказателствата, посочени в параграф 3, се представят или предават на оправомощения инспектор на приемащата държава членка при поискване и по време на проверка на пътя. Тези доказателства могат да се представят или изпращат по електронен път, като се използва позволяващ редактиране структуриран формат, който може да се ползва директно за съхранение и компютърна обработка, като например електронна товарителница (eCMR) съгласно Допълнителния женевски протокол към Конвенцията за договора за международен автомобилен превоз на стоки (CMR) относно електронната товарителница от 20 февруари 2008 г. По време на проверката на пътя на водача се дава възможност да се свърже с централното управление, ръководителя на транспортната дейност или всяко друго лице или субект, за да предостави, преди края на проверката на пътя, всякакви доказателства, посочени в параграф 3.“;

[…]

5) Член 10 се изменя, както следва:

[…]

б) добавя се следният параграф:

„7. В допълнение към параграфи 1—6 от настоящия член и чрез дерогация от член 4 от Директива 92/106/ЕИО държавите членки могат, когато е необходимо да се избегне злоупотреба с последната разпоредба чрез предоставянето на неограничени и непрекъснати услуги, състоящи се от начални или крайни отсечки с автомобилен превоз в приемаща държава членка, които представляват част от дейности по комбиниран транспорт между държави членки, да предвидят, че член 8 от настоящия регламент се прилага за превозвачите, които извършват превоз по такива начални или крайни отсечки в рамките на тази държава членка. По отношение на тези отсечки с автомобилен превоз държавите членки могат да предвидят по-дълъг срок от седемдневния срок, установен в член 8, параграф 2 от настоящия регламент, както и по-кратък срок от четиридневния срок, установен в член 8, параграф 2а от настоящия регламент. Прилагането на член 8, параграф 4 от настоящия регламент за такива превози не засяга изискванията, произтичащи от Директива 92/106/ЕИО. Държавите членки, които се възползват от дерогацията, предвидена в настоящия параграф, уведомяват Комисията за това преди прилагането на съответните национални мерки. Те правят преглед на тези мерки най-малко на всеки пет години и уведомяват Комисията за резултатите от този преглед. Те оповестяват мерките, включително продължителността на съответните срокове, публично по прозрачен начин“.

3. Правната уредба относно командироването на работници

а) Директива 96/71/ЕО

45 Член 1 („Предмет и приложно поле“) от Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29), изменена с Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. (ОВ L 173, 2018 г., стр. 16), предвижда:

„1. Настоящата директива осигурява закрила на командированите работници по време на тяхното командироване в контекста на свободното предоставяне на услуги, като установява задължителни разпоредби по отношение на условията на труд и защитата на здравето и безопасността на работниците, които трябва да бъдат спазвани.

[…]

3. Настоящата директива се прилага доколкото предприятията, посочени в параграф 1, предприемат една от следните транснационални мерки:

а) командироват работници на територията на държава членка за собствена сметка и под свое ръководство по договор, сключен между командироващото предприятие, и страната, за която са предназначени услугите, действаща в тази държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване;

или

б) командироват работници в организация или предприятие, притежавано от групата на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване;

или

в) в качеството на предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа, предлагат за наемане работник на предприятие ползвател, установено или извършващо дейност на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа и работника за периода на командироване.

[…]“.

46 Член 2 от тази директива е озаглавен „Определение“ и предвижда в параграф 1:

„По смисъла на настоящата директива „командирован работник“ означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи“.

47 Член 3 от посочената директива е озаглавен „Условия за работа“ и предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, независимо от приложимото за трудовото правоотношение право, че предприятията, посочени в член 1, параграф 1, осигуряват на работниците, които са командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, ред и условия на работа, включващи следните елементи, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата:

– от законови, подзаконови или административни разпоредби, и/или

– от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8:

а) максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивката;
б) минимален платен годишен отпуск;
в) възнаграждение, включително ставки за извънреден труд; настоящата буква не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;

г) условия за наемане на работници, в частност от предприятия за временна работа;
д) здраве, безопасност и хигиена на работното място;
е) защитни мерки по отношение на реда и условията на работа на бременни жени или кърмачки, деца и младежи;
ж) равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби за недискриминация;
з) условия за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното място на работа;
и) добавки или възстановяване на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини;

[…]

3. Държавите членки могат след консултации с работодателите и синдикатите, в съответствие с традициите и практиката във всяка държава членка, да решат да не прилагат първата алинея на параграф 1, буква в) в случаите, посочени в член 1, параграф 3, букви а) и б), когато продължителността на командироването не надвишава един месец.

4. Държавите членки могат, в съответствие с националното законодателство и/или практика да предвидят да бъдат направени изключения от първата алинея на параграф 1, буква в) в случаите, посочени в член 1, параграф 3, букви а) и б) и по решение на държава членка по смисъла на параграф 3 на настоящия член, чрез колективен договор по смисъла на параграф 8 на настоящия член, относно една или повече области на дейност, когато продължителността на командироването не надвишава един месец.

[…]“.

б) Директива 2014/67/ЕС

48 Член 9 от Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71 и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11) се отнася до административните изисквания и мерките за контрол във връзка с командироването на работници.

в) Директива 2018/957

49 Съгласно съображение 15 от Директива 2018/957:

„Поради изключително мобилното естество на работата в международния автомобилен транспорт прилагането на настоящата директива за този сектор поражда специфични правни въпроси и трудности, които трябва да бъдат отчетени в рамките на пакета за мобилност чрез специални правила за автомобилния транспорт, които освен това ще засилят борбата с измамите и злоупотребите“.

50 Член 3, параграф 3 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 15, стр. 187)] по отношение на изискванията за прилагане и за определяне на специални правила по отношение на Директива [96/71] и Директива [2014/67] за командироването на шофьори в сектора на автомобилния транспорт“.

г) Директива 2020/1057

51 Съображения 1—4, 7—13, 15 и 43 от Директива 2020/1057 гласят следното:

„(1) За създаването на безопасен, ефикасен и социално отговорен сектор на автомобилния транспорт е необходимо да се гарантират, от една страна, адекватни условия на труд и социална закрила за водачите, а от друга страна — подходящи условия за стопанска дейност на автомобилните превозвачи („превозвачи“) и за лоялна конкуренция между тях. Предвид високата степен на мобилност на работната сила в сектора на автомобилния транспорт са необходими специфични за сектора правила, за да се осигури баланс между свободното предоставяне на трансгранични услуги за превозвачите, свободното движение на стоки, адекватните условия на труд и социалната закрила на водачите.

(2) С оглед на високата степен на мобилност на услугите за автомобилен превоз се изисква особено внимание, за да се гарантира, че водачите се ползват от полагащите им се права и че превозвачите, повечето от които са малки предприятия, не се сблъскват с непропорционални административни пречки или дискриминационни проверки, които неоправдано ограничават тяхната свобода да предоставят трансгранични услуги. Поради същата причина всички национални правила, прилагани за автомобилния превоз, трябва да бъдат пропорционални и обосновани, като се отчита, че е необходимо да се гарантират адекватни условия на труд и социална закрила за водачите и да се улесни упражняването на правото на предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основани на лоялна конкуренция между националните и чуждестранните превозвачи.

(3) Балансът между подобряването на социалните условия и условията на труд за водачите и улесненото упражняване на правото на предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основани на лоялна конкуренция между националните и чуждестранните превозвачи, е от решаващо значение за гладкото функциониране на вътрешния пазар.

(4) В резултат на оценка на ефективността и ефикасността на действащото социално законодателство на Съюза в сектора на автомобилния транспорт бяха установени някои „вратички“ в съществуващите разпоредби и недостатъци в тяхното изпълнение, например като тези по отношение на използването на дружества от типа „пощенска кутия“. Освен това съществуват редица несъответствия между държавите членки в тълкуването, прилагането и изпълнението на посочените разпоредби, което създава

голяма административна тежест за водачите и превозвачите. Това поражда правна несигурност, което оказва неблагоприятно въздействие върху условията на труд и социалните условия за водачите и условията на лоялна конкуренция на превозвачите в сектора.

[…]

(7) С оглед да се гарантира ефективното и пропорционално изпълнение на Директива [96/71] в сектора на автомобилния транспорт, е необходимо да се установят специфични за сектора правила, отразяващи особеностите на силно мобилната работна сила в този сектор и осигуряващи баланс между социалната закрила на водачите и свободата на превозвачите да предоставят трансгранични услуги. Разпоредбите относно командироването на работници в Директива [96/71] и относно прилагането на тези разпоредби в Директива [2014/67] се прилагат за сектора на автомобилния транспорт и следва да бъдат предмет на специфичните правила, предвидени в настоящата директива.

(8) Като се има предвид силно мобилният характер на транспортния сектор, водачите по принцип не се командироват в друга държава членка по договори за услуги за дълъг период от време, какъвто понякога е случаят в други сектори. Поради това следва да се изясни при какви обстоятелства правилата относно дългосрочното командироване в Директива [96/71] не се прилагат за такива водачи.

(9) Балансираните специфични за сектора правила за командироване следва да се основават на наличието на достатъчна връзка между водача и предоставяната услуга, и територията на приемащата държава членка. За да се улесни прилагането на правилата, следва да се прави разграничение между различните видове превози в зависимост от степента на връзката с територията на приемащата държава членка.

(10) Когато водачът участва в двустранни превози от държавата членка, в която е установено предприятието („държавата членка на установяване“), до територията на друга държава членка или трета държава или обратно до държавата членка на установяване, естеството на услугата е тясно свързано с държавата членка на установяване. Възможно е даден водач да предприеме няколко двустранни превози по време на едно пътуване. Би представлявало непропорционално ограничение на свободата за предоставяне на трансгранични услуги в автомобилния транспорт, ако правилата за командироване, а поради това и редът и условията на трудова заетост, гарантирани в приемащата държава членка, се отнасяха до такива двустранни превози.

(11) Следва да се поясни, че международният превоз, преминаващ транзитно през територията на държава членка, не представлява ситуация на командироване. Подобни превози се характеризират с това, че водачът преминава през държавата членка без товарене или разтоварване на товари и без вземане или оставяне на пътници, и поради това не е налице съществена връзка между дейностите на водача и държавата членка на транзитно преминаване. Поради това квалифицирането на присъствието на водача в държава членка като транзитно преминаване не се влияе от спирания, свързани например с хигиенни причини.

(12) Когато водачът извършва операция по комбиниран транспорт, естеството на предоставяната услуга в началната или крайната отсечка с автомобилен транспорт е тясно свързано с държавата членка на установяване, ако отсечката с автомобилен транспорт сама по себе си представлява двустранен превоз. За разлика от това, когато отсечката с автомобилен транспорт се изпълнява в рамките на приемащата държава членка или като международен превоз, е налице достатъчна връзка с територията на приемаща държава членка, поради което следва да се прилагат правилата за командироването.

(13) Когато водачът изпълнява други видове превози, по-специално каботажни превози или международни превози, различни от двустранните, е налице достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка. Тази връзка съществува в случая на каботажни превози съгласно определението в [Регламент № 1072/2009 и Регламент (ЕО) № 1073/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози и за изменение на Регламент № 561/2006 (ОВ L 300, 2009 г., стр. 88)], тъй като превозът се извършва изцяло в една приемаща държава членка, а услугата е тясно свързана с територията на тази приемаща държава членка. Международните превози, различни от двустранните, се характеризират с това, че водачът извършва международни превози извън държавата членка, в която е установено командироващото предприятие. Следователно извършваните услуги са свързани със съответната приемаща държава членка, а не с държавата членка на установяване. В тези случаи специфични за сектора правила са необходими само по отношение на административните изисквания и мерките за контрол.

[…]

(15) Превозвачи от Съюза са изправени пред нарастваща конкуренция от страна на превозвачи, установени в трети държави. Поради това е изключително важно да се гарантира, че превозвачите от Съюза не са обект на дискриминация. В съответствие с член 1, параграф 4 от Директива [96/71] предприятията, установени в държава, която не е членка, не трябва да бъдат третирани по-благоприятно, отколкото предприятията, установени в държава членка. Този принцип следва да се прилага и по отношение на специфичните правила за командироването, предвидени в настоящата директива. По-специално, той следва да се прилага, когато превозвачи от трети държави извършват превози съгласно двустранни или многостранни споразумения за предоставяне на достъп до пазара на Съюза.

[…]

(43) Националните мерки, транспониращи настоящата директива следва да се прилагат от дата 18 месеца след датата на влизане в сила на настоящата директива. Директива [2018/957] следва да се прилага за сектора на автомобилния транспорт, в съответствие с член 3, параграф 3 от посочената директива от 2 февруари 2022 г.“.

52 Член 1 от Директива 2020/1057 е озаглавен „Специфични правила за командироването на водачи“ и предвижда:

„1. С настоящия член се установяват специфични правила по отношение на някои аспекти от Директива [96/71] във връзка с командироването на водачи в сектора на автомобилния

транспорт и от Директива [2014/67] във връзка с административните изисквания и мерките за контрол относно командироването на тези водачи.

2. Тези специфични правила се прилагат спрямо водачи, чиито работодатели са предприятия, установени в държава членка, която предприема транснационалната мярка, посочена в член 1, параграф 3, буква а) от Директива [96/71].

3. Независимо от член 2, параграф 1 от Директива [96/71], даден водач не се счита за командирован за целите на Директива [96/71], когато извършва двустранни превози на товари.

За целите на настоящата директива двустранен превоз на товари означава движението на товари въз основа на договор за превоз от държавата членка на установяване съгласно определението в член 2, параграф 8 от Регламент [№ 1071/2009] до друга държава членка или до трета държава или от друга държава членка или трета държава до държавата членка на установяване.

От 2 февруари 2022 г., която е датата, от която водачите са длъжни да записват ръчно данните за преминаване на граници по силата на член 34, параграф 7 от Регламент [№ 165/2014], държавите членки прилагат освобождаването за двустранни превози на товари, предвидено в първа и втора алинея от настоящия параграф, също когато в допълнение на осъществяването на двустранен превоз, водачът осъществява една дейност по товарене и/или разтоварване в държавите членки или в третите държави, които водачът пресича, при условие че водачът не товари и разтоварва товари в една и съща държава членка.

Ако двустранен превоз, който започва от държавата членка на установяване и по време на който не е извършена допълнителна дейност, е последван от двустранен превоз до държавата членка на установяване, освобождаването за допълнителни дейности, предвидено в третата алинея, се прилага за максимално две допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване, при условията, посочени в трета алинея.

Освобожданията за допълнителни дейности, предвидени в трета и четвърта алинея от настоящия параграф, се прилагат само до датата, от която се изисква интелигентните тахографи, отговарящи на изискването да регистрират преминаванията на граници и допълнителните дейности, посочени в член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент [№ 165/2014], да бъдат монтирани в превозните средства, регистрирани за първи път в държава членка съгласно член 8, параграф 1, четвърта алинея от посочения регламент. От тази дата освобожданията за допълнителни дейности, предвидени в трета и четвърта алинея от настоящия параграф, се прилагат единствено за водачи, които управляват превозни средства, оборудвани с интелигентен тахограф, както е предвидено в членове 8, 9 и 10 от посочения регламент.

4. Независимо от член 2, параграф 1 от Директива [96/71], даден водач не се счита за командирован за целите на Директива [96/71], когато осъществява двустранни превози на пътници.

За целите на настоящата директива двустранен превоз в рамките на международен случаен или редовен превоз на пътници, по смисъла на Регламент [№ 1073/2009], е когато водачът извършва някой от следните превози:

а) взема пътници в държавата членка на установяване и ги оставя в друга държава членка или трета държава;

б) взема пътници в държава членка или трета държава и ги оставя в държавата членка на установяване; или

в) взема и оставя пътници в държавата членка на установяване с цел извършване на местни екскурзии в друга държава членка или в трета държава в съответствие с Регламент [№ 1073/2009].

От 2 февруари 2022 г., която е датата, от която водачите са длъжни да записват ръчно данните за преминаване на граници съгласно член 34, параграф 7 от Регламент [№ 165/2014], държавите членки прилагат освобождаването за двустранни превози на пътници, предвидено в първа и втора алинея от настоящия параграф, също когато в допълнение на осъществяването на двустранен превоз, водачът взема пътници веднъж и/или оставя пътници веднъж в държавите членки или третите държави, които пресича, при условие че водачът не предлага превоз на пътници между две точки в рамките на пресичаната държава членка. Същото се отнася за пътуването на връщане.

Освобождаването за допълнителни дейности, предвидено в трета алинея от настоящия параграф се прилага само до датата, от която интелигентните тахографи, отговарящи на изискването да регистрират преминаванията на граници и допълнителните дейности, посочени в член 8, параграф 1, първа алинея от Регламент [№ 165/2014], се изисква да бъдат монтирани в превозните средства, регистрирани за първи път в държава членка съгласно член 8, параграф 1, четвърта алинея от посочения регламент. От тази дата освобождаването за допълнителни дейности, предвидено в трета алинея от настоящия параграф, се прилага единствено за водачи, които управляват превозни средства, оборудвани с интелигентни тахографи, както е предвидено в членове 8, 9 и 10 от посочения регламент.

5. Независимо от разпоредбите на член 2, параграф 1 от Директива [96/71], даден водач не се счита за командирован за целите на Директива [96/71], когато водачът преминава транзитно през територията на държава членка, без да товари или разтоварва товари и без да взема или оставя пътници.

6. Независимо от член 2, параграф 1 от Директива [96/71] даден водач не се счита за командирован за целите на Директива [96/71], когато осъществява началната или крайната отсечка от комбиниран транспорт съгласно определението в Директива [92/106], ако отсечката с автомобилен превоз сама по себе си се състои от двустранни превози по смисъла на параграф 3 от настоящия член.

7. Водач, който извършва каботажни превози съгласно определението в регламенти [№ 1072/2009 и № 1073/2009], се счита за командирован съгласно Директива [96/71].

[…]

10. Транспортните предприятия, установени в държави, които не са членки на Европейския съюз, не получават по-благоприятно третиране от предприятията, установени в държава членка, включително когато извършват превози съгласно

двустранни или многостранни споразумения за предоставяне на достъп до пазара на Съюза или части от него.

11. Чрез дерогация от член 9, параграфи 1 и 2 от Директива [2014/67] държавите членки могат да налагат единствено следните административни изисквания и мерки за контрол по отношение на командироването на водачи:

а) задължение за превозвача, установен в друга държава членка, да представи декларация за командироване на националните компетентни органи на държавата членка, в която е командирован, най-късно до започването на командироването, като използва многоезичен стандартизиран формуляр в рамките на публичния интерфейс, свързан с Информационната система за вътрешния пазар („ИСВП“), създадена с Регламент (ЕС) № 1024/2012 [на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар и за отмяна на Решение 2008/49/ЕО на Комисията („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 316, 2012 г., стр. 1)] […].

[…]“.

53 Член 9 от Директива 2020/1057 е озаглавен „Транспониране“ и в параграф 1, първа и втора алинея предвижда:

„До 2 февруари 2022 г. държавите членки приемат и публикуват разпоредбите, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно информират Комисията за това.

Те прилагат тези разпоредби от 2 февруари 2022 г.“.

4. Междуинституционалното споразумение

54 Точки 12—16 от Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия от 13 април 2016 година за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 2016 г., стр. 1, наричано по-нататък „Междуинституционалното споразумение“), които се съдържат в глава III („Инструменти за по-добро законотворчество“), гласят под заглавие „Оценка на въздействието“:

„12. Трите институции са единодушни за положителния принос, който оценките на въздействието имат за подобряване на качеството на законодателството на Съюза.

Оценките на въздействието са инструмент, който помага на трите институции да вземат добре информирани решения, а не са заместител на политическите решения в рамките на демократичния процес на вземане на решения. Оценките на въздействието не трябва да водят до необосновано забавяне на законодателния процес или да засягат способността на съзаконодателя да предлага изменения.

Оценките на въздействието следва да разглеждат наличието на даден проблем, неговия мащаб и последиците от него, както и въпроса дали са необходими или не действия от страна на Съюза. Те следва да посочват алтернативните решения, а когато е възможно — потенциалните краткосрочни и дългосрочни разходи и ползи, чрез интегрирана и балансирана оценка на икономическите, екологичните и социалните последствия и посредством използването на качествени и количествени анализи. Принципите на субсидиарност и пропорционалност следва да се спазват в пълна

степен, както и основните права. Оценките на въздействието следва да разглеждат още, когато е възможно, „цената на отказа от Европа“ и последствията от различните варианти за конкурентоспособността и административната тежест, като се обръща специално внимание на [малките и средните предприятия (наричани по-нататък „МСП“)] („мисли първо за по-малките“), цифровите аспекти и териториалното въздействие. Оценките на въздействието следва да се основават на точна, обективна и пълна информация и следва да са пропорционални по отношение на своя обхват и своята насоченост.

13. Комисията ще извършва оценки на въздействието на своите законодателни и незаконодателни инициативи, делегирани актове и мерки за изпълнение, за които се очаква да окажат значително икономическо, екологично или социално въздействие. Инициативите, включени в работната програма на Комисията или в съвместната декларация, по правило ще се придружават от оценка на въздействието.

    В рамките на своя вътрешен процес на оценка на въздействието Комисията ще провежда възможно най-широки консултации. Комитетът за регулаторен контрол към Комисията ще извършва обективна проверка на качеството на нейните оценки на въздействието. Окончателните резултати от оценките на въздействието ще се предоставят на Европейския парламент, Съвета и националните парламенти и ще се оповестяват публично заедно със становището(ата) на Комитета за регулаторен контрол при приемането на инициативата на Комисията.

14. При разглеждането на законодателните предложения на Комисията Европейският парламент и Съветът ще вземат изцяло предвид извършените от Комисията оценки на въздействието. Затова оценките на въздействието се представят по такъв начин, че да се улесни разглеждането от Европейския парламент и Съвета на вариантите, избрани от Комисията.

15. Когато решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес, Европейският парламент и Съветът ще извършват оценки на въздействието във връзка със свои съществени изменения на съответно предложение на Комисията. По принцип Европейският парламент и Съветът ще използват оценката на въздействието, извършена от Комисията, като отправна точка за своята по-нататъшна работа. Определението за това какво е „съществено“ изменение, следва да се установява от съответната институция.

16. По своя собствена инициатива или ако бъде поканена от Европейския парламент или Съвета, Комисията може да допълни своята собствена оценка на въздействието или да извърши друга необходима аналитична работа. Ако предприеме това, Комисията ще взема предвид цялата налична информация, етапа, до който е стигнал законодателният процес, и необходимостта от избягване на излишното забавяне в този процес. Съзаконодателите ще вземат изцяло предвид всички допълнителни елементи, предоставени от Комисията в това отношение“.

55 Точка 42 от Междуинституционалното споразумение, която се съдържа в глава VII („Изпълнение и прилагане на законодателството на Съюза“), гласи следното:

„Трите институции изтъкват необходимостта от бързото и правилно прилагане на законодателството на Съюза в държавите членки. Сроковете за транспониране на директивите ще бъдат възможно най-кратки и по правило няма да превишават две години“.

II. Обстоятелствата по споровете

56 На 31 май 2017 г. Комисията приема няколко предложения, които са част от „Първи пакет от мерки за мобилност“, известен и като „Пакет за мобилност“, чиято цел е да се изменят някои аспекти на законодателството на Съюза в областта на автомобилния транспорт.

57 Сред тях са, първо, Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните почивки по време на работа и периодите на дневна и седмична почивка, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи (COM(2017) 277 final, наричано по-нататък „предложението за регламент за работното време“), второ, Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора на автомобилния транспорт (COM(2017) 281 final, наричано по-нататък „предложението за регламент за установяването“) и трето, Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС (COM(2017) 278 final, наричано по-нататък „предложението за директива за командироването“).

58 Тези предложения са придружени от две оценки на въздействието, като едната се отнася до първото и третото от тези предложения (SWD (2017) 186 final, наричана по-нататък „оценка на въздействието — социални аспекти“), а другата — до второто предложение (SWD (2017) 194 final, наричана по-нататък „оценка на въздействието — аспекти относно установяването“).

59 На 18 януари 2018 г. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) представя две отделни становища, които се отнасят съответно до Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора на автомобилния транспорт (COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD) (ОВ C 197, 2018 г., стр. 38), както и до Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС (COM(2017) 278 final — 2017/0121 (COD) и до Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните почивки по време на работа и периодите на дневна и седмична почивка, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на

местоположението чрез тахографи (COM(2017) 277 final — 2017/0122 (COD) (ОВ C 197, 2018 г., стр. 45). От своя страна Европейският комитет на регионите (КР) представя становище на 1 февруари 2018 г., което се отнася до тези три предложения и е озаглавено „Европа в движение: трудови аспекти на автомобилния транспорт“ (ОВ C 176, 2018 г., стр. 57).

60 След обсъждания, провеждани както в Парламента и в Съвета, така и между тези две институции, е постигнат компромис по трите предложения на Комисията по време на преговорите, проведени на 11 и 12 декември 2019 г. в рамките на междуинституционалната тристранна среща между Съвета, Парламента и Комисията.

61 На 7 април 2020 г. при гласуването в Съвета за приемането на трите законодателни акта те получават подкрепата на квалифицирано мнозинство от държавите членки, като девет от тях обаче, а именно Република България, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Унгария, Република Малта, Република Полша и Румъния, се противопоставят на това приемане.

62 На 15 юли 2020 г. Парламентът и Съветът приемат Регламенти 2020/1054 и 2020/1055, както и Директива 2020/1057 (наричани по-нататък заедно „обжалваните актове“).

III. Исканията на страните и производството пред Съда

A. Дело C-541/20

63 Република Литва иска от Съда:

– да отмени, като главно искане, член 1, параграфи 3 и 7 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, тази директива в нейната цялост,

– да отмени, като главно искане, член 1, точка 6, буква г) и член 3 от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

64 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република Литва да заплати съдебните разноски.

65 С определение от 13 април 2021 г., Литва/Парламент и Съвет (C-541/20 R, EU:C:2021:264), заместник-председателят на Съда отхвърля молбата на Република Литва за спиране на изпълнението на член 1, точка 6, буква г) и член 3 от Регламент 2020/1054.

66 С решения от 27 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Литва.

67 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

68 В съдебното заседание, проведено на 25 април 2023 г., Република Литва оттегля искането си за отмяна на член 1, параграф 7 от Директива 2020/1057.

Б. Дело C-542/20

69 Република Литва иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да отмени член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

70 С решения от 26 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Литва.

71 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

В. Дело C-543/20

72 Република България иска от Съда:

– да отмени, като главно искане, член 1, точка 6, букви в) и г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

73 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република България да заплати съдебните разноски.

74 С решения от 29 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република България.

75 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

Г. Дело C-544/20

76 Република България иска от Съда:

– да отмени Директива 2020/1057 и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

77 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република България да заплати съдебните разноски.

78 С решения от 29 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република България.

79 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

Д. Дело C-545/20

80 Република България иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, или, при условията на евентуалност, да отмени този член 1, точка 3 в неговата цялост,

– да отмени член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 или, при условията на евентуалност, да отмени този член 2, точка 4 в неговата цялост,

– при условията на евентуалност спрямо предходното, да отмени този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

81 С решения от 29 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия, Република Литва и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република България.

82 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

83 С определение от 3 юни 2022 г., България/Парламент и Съвет (C-545/20 R, EU:C:2022:445), заместник-председателят на Съда отхвърля молбата на Република България за спиране на изпълнението, като главно искане, на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, или, при условията на евентуалност, на този член 1, точка 3 в неговата цялост, или, при условията на евентуалност спрямо предходното, на Регламент 2020/1055 в неговата цялост.

Е. Дело C-546/20

84 Румъния иска от Съда:

– да отмени, като главно искане, член 1, точка 6, букви в) и г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

85 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

86 С решение от 21 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Латвия да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Румъния.

87 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

Ж. Дело C-547/20

88 Румъния иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да отмени член 2, точка 4, букви а)—в) от Регламент 2020/1055,

– при условията на евентуалност, да отмени този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

89 С решения от 22 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Република Литва да встъпят в подкрепа на исканията на Румъния.

90 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

91 С определение от 3 юни 2022 г., Румъния/Парламент и Съвет (C-547/20 R, EU:C:2022:446), заместник-председателят на Съда отхвърля молбата на Румъния за спиране на изпълнението на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

3. Дело C-548/20

92 Румъния иска от Съда:

– да отмени, като главно искане, член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, тази директива в нейната цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

93 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

94 С решения от 22 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония и Република Латвия да встъпят в подкрепа на исканията на Румъния.

95 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

И. Дело C-549/20

96 Република Кипър иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, или, при условията на евентуалност, да отмени този член 1, точка 3 в неговата цялост,

– при условията на евентуалност спрямо предходното, да отмени Регламент 2020/1055 в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

97 С решения от 12 май 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия, Република Литва и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Кипър.

98 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

Й. Дело C-550/20

99 Република Кипър иска от Съда:

– да отмени Директива 2020/1057 и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

100 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република Кипър да заплати съдебните разноски.

101 С решения от 29 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Кипър.

102 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

К. Дело C-551/20

103 Унгария иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 6, буква в) и член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, както и, ако е необходимо, разпоредбите на този регламент, които образуват неразделно цяло с посочените разпоредби, а дори и посочения регламент в неговата цялост,

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, както и, ако е необходимо, разпоредбите на Регламент 2020/1055, които образуват неразделно цяло с посочената разпоредба,

– да отмени, като главно искане, член 1 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, член 1, параграф 6 от нея, а ако е необходимо, и разпоредбите на тази директива, които образуват неразделно цяло с посочената разпоредба, и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

104 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

105 С решения от 13 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия, Република Литва и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Унгария.

106 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

Л. Дело C-552/20

107 Република Малта иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да отмени член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

108 С решения от 22 април 2021 г. председателят на Съда допуска Кралство Белгия, Република Естония, Република Латвия, Република Литва и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Малта.

109 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

М. Дело C-553/20

110 Република Полша иска от Съда:

– да отмени, като главно искане, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, този регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

111 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

112 С решения от 27 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша.

113 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

H. Дело C-554/20

114 Република Полша иска от Съда:

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да отмени член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055,

– да отмени член 2, точка 5, буква б) от този регламент,

– при условията на евентуалност, да отмени посочения регламент в неговата цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

115 С решения от 27 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия, Република Литва и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша.

116 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

О. Дело C-555/20

117 Република Полша иска от Съда:

– да отмени член 1, параграфи 3, 4, 6 и 7 и член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, тази директива в нейната цялост и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

118 Парламентът и Съветът искат от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата и

– да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

119 С решения от 27 април 2021 г. председателят на Съда допуска Република Естония, Република Латвия и Румъния да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша.

120 С постановени в същия ден решения председателят на Съда допуска Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета, както и Италианската република да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

П. По съединяването на дела C-541/20—C-555/20

121 С решение от 13 октомври 2023 г. председателят на Съда реши, в съответствие с член 54, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, да съедини дела C-541/20—C-555/20 за целите както на устната фаза на производството, доколкото тя все още не е приключила, така и на съдебния акт, с който се слага край на производството.

IV. По жалбите

А. По Регламент 2020/1054

122 Република Литва (дело C-541/20), Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20), Унгария (дело C-551/20) и Република Полша (дело C-553/20) искат отмяната на няколко разпоредби от Регламент 2020/1054 или, при условията на евентуалност, на този регламент в неговата цялост.

123 На първо място, с жалбите си Република България, Румъния и Унгария искат отмяна на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, който заменя параграф 8 от член 8 от Регламент № 561/2006 с нов параграф 8, забраняващ по същество на водачите да ползват в превозно средство нормалните си седмични почивки или седмична почивка от повече от 45 часа като компенсация за предишни намалени седмични почивки (наричана по-нататък „забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация“).

124 На второ място, с жалбите си Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша искат отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, който добавя параграф 8а в член 8 от Регламент № 561/2006, предвиждащ задължение за транспортните предприятия да организират работата на водачите по такъв начин, че последните да могат да се върнат на всеки три или четири седмици, в зависимост от това дали преди това са ползвали или не две последователни намалени седмични почивки, в експлоатационния център на този работодател или на мястото си на пребиваване, съответно за да започнат или да ползват там поне една нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация (наричано по-нататък „задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054“).

125 На трето място, с жалбата си Унгария иска и отмяна на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, който заменя параграф 4 от член 3 от Регламент № 165/2014 с нов параграф 4 и нов параграф 4а, които изтеглят напред датата на влизане в сила на задължението за монтиране на интелигентни тахографи от второ поколение (наричани по-нататък „тахографите V2“).

126 На четвърто и последно място, с жалбата си Република Литва иска и отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, доколкото в първа алинея от този член се определя като дата на влизане в сила на този регламент двадесетият ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

1. Изложение на основанията

127 В подкрепа на исканията в жалбата си (дело C-541/20) за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 Република Литва изтъква четири основания за нарушение: първо, на член 45 ДФЕС, второ, на член 26 ДФЕС (първа част) и на общия принцип на недопускане на дискриминация (втора част), трето, на член 3, параграф 3 ДЕС, на членове 11 и 191 ДФЕС, както и на политиката на Съюза в областта на околната среда и борбата с изменението на климата, и четвърто, на принципа на пропорционалност. В подкрепа на исканията в същата жалба за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054 посочената държава членка изтъква три основания за нарушение: първо, на принципа на пропорционалност, второ, на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, и трето, на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

128 В подкрепа на жалбата си (дело C-543/20) за отмяна на член 1, точка 6, буква в) и на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 Република България изтъква пет основания. Първото, второто и третото основание, насочени срещу член 1, точка 6, буква г) от този регламент, са за нарушение, първо, на член 45 ДФЕС (първа част), както и на член 21, параграф 1 ДФЕС и на член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) (втора част), второ, на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протоколът относно принципите на субсидиарност и на пропорционалност“), и трето, на принципа на правната сигурност. Четвъртото основание, насочено срещу член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, е за нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от този протокол. Петото основание, насочено срещу член 1, точка 6, букви в) и г) от този регламент, е за нарушение на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, закрепени в член 18

ДФЕС и в членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС, и „доколкото Съдът прецени за необходимо“, на член 95, параграф 1 ДФЕС.

129 В подкрепа на жалбата си (дело C-546/20) за отмяна на член 1, точка 6, буква в) и на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 Румъния изтъква три основания. Първото основание, насочено срещу тези две разпоредби, е за нарушение на принципа на пропорционалност, предвиден в член 5, параграф 4 ДЕС. Второто основание, насочено срещу член 1, точка 6, буква г) от този регламент, е за нарушение на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС. Третото основание, разделено на две части и насочено срещу член 1, точка 6, букви в) и г) от посочения регламент, е за нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, предвиден в член 18 ДФЕС.

130 В подкрепа на исканията в жалбата си (дело C-551/20) за отмяна на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 Унгария изтъква едно-единствено основание — за явна грешка в преценката и нарушение на принципа на пропорционалност. В подкрепа на исканията в посочената жалба за отмяна на член 2, точка 2 от този регламент тази държава членка изтъква три основания: първо, за явна грешка в преценката и за нарушение на принципа на пропорционалност, второ, за нарушение на принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания и трето, за неизпълнение на задължението за поддържане на конкурентоспособността на икономиката на Съюза, предвидено в член 151, втора алинея ДФЕС.

131 В подкрепа на жалбата си (дело C-553/20) за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 Република Полша изтъква пет основания за нарушение: първо, на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, второ, на принципа на правната сигурност, трето, на член 91, параграф 2 ДФЕС, четвърто, на член 94 ДФЕС и пето, на член 11 ДФЕС, както и на член 37 от Хартата.

132 Следва да се разгледат последователно исканията в жалбите за отмяна на член 1, точка 6, буква г), член 1, точка 6, буква в), член 2, точка 2 и член 3 от Регламент 2020/1054.

2. По член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054

133 В подкрепа на съответните си жалби за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 Република Литва (дело C-541/20), Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20) и Република Полша (дело C-553/20) изтъкват по същество, в зависимост от случая, нарушение:

– на принципа на пропорционалност (четвърто основание на Република Литва в първата, втората и третата си част, второ основание на Република България, първо основание на Румъния във втората си част и първо основание на Република Полша),

– на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация (второ основание на Република Литва във втората си част, пето основание на Република България в първата си част и трето основание на Румъния във втората си част),

– на принципа на правната сигурност (четвърто основание на Република Литва в четвъртата си част, трето основание на Република България и второ основание на Република Полша),

– на свободното движение на гражданите на Съюза, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45 от Хартата (първото основание на Република България във втората си част),

– на функционирането на вътрешния пазар, предвидено в член 26 ДФЕС (второ основание на Република Литва в първата си част),

– на свободното движение на работници, предвидено в член 45 ДФЕС (първо основание на Република Литва и първо основание на Република България в първата си част),

– на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС (второ основание на Румъния),

– на разпоредбите на правото на Съюза в областта на общата транспортна политика, предвидени в член 91, параграф 2 ДФЕС (първо основание на Румъния във втората си част, а именно нарушение на принципа на пропорционалност, и трето основание на Република Полша), и на член 94 ДФЕС (първо основание на Румъния във втората си част, а именно нарушение на принципа на пропорционалност, и четвърто основание на Република Полша), както и

– на разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда (трето основание на Република Литва и пето основание на Република Полша).

а) По допустимостта

1) Доводи на страните

134 По дело C-543/20 Съветът изразява съмнения относно допустимостта на исканията в жалбата на Република България за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, тъй като всъщност целта на това искане била не да се оспори валидността на посочената разпоредба, а да се получат разяснения за тълкуването ѝ.

135 В това отношение Съветът припомня, че актовете от вторичното право на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, по такъв начин, че да бъдат в съответствие с разпоредбите на Договорите. Той отбелязва, че в случая според Република България член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 би могъл да бъде предмет на съответстващо тълкуване, при което, щом това е така, Съдът не следвало да разглежда основанията, изтъкнати в подкрепа на исканията ѝ. При това положение или предлаганото от тази държава членка тълкуване би било правилно, в който случай тя не би поставила под въпрос валидността на тази разпоредба, или това тълкуване би било неправилно, тъй като съществувало друго тълкуване в съответствие с Договорите, като в този случай всички изтъкнати основания би трябвало да се отхвърлят по същество.

136 Не било приемливо държава членка да използва привилегированото положение, в което се намира по силата на член 263 ДФЕС, за да оспори законосъобразността на законодателни актове от правото на Съюза с единствената цел да изясни значението им, като представи на Съда различни тълкувания и поиска от него да отхвърли някои от тях. Подобно на член 267 ДФЕС, не можело член 263 ДФЕС да се използва за отправяне на хипотетични въпроси до Съда.

137 Република България счита, че исканията в жалбата ѝ за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 са допустими.

2) Съображения на Съда

138 От прочита на член 263 ДФЕС във връзка с член 264 ДФЕС е видно, че жалба, която е подадена въз основа на първата от тези разпоредби и с която се иска отмяна на един от актовете, посочени в първата алинея от същата разпоредба, трябва да има за предмет отмяната на този акт. От това следва, че жалба, в петитума на която се иска от Съда да даде тълкуване на такъв акт, не намира основание в член 263 ДФЕС и трябва да бъде отхвърлена като недопустима.

139 Когато обаче на основание член 263 ДФЕС страна иска отмяна на акт на Съюза и посочва в жалбата си, както изискват член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда, основанията и доводите, изтъкнати в подкрепа на искането ѝ, както и кратко изложение на тези основания, Съдът задължително и независимо от искането на жалбоподателя в този смисъл, трябва да провери дали е обосновано тълкуването на обжалвания акт, което съставлява отправна точка за посочените основания и доводи. Всъщност, ако Съдът възприеме различно тълкуване на този акт, то може да е достатъчно, за да обоснове отхвърлянето им по същество.

140 В случая в подадената от Република България жалба по дело C-543/20 са посочени ясно и точно основанията и доводите, изтъкнати в подкрепа на исканията в жалбата ѝ за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, както и кратко изложение на тези основания. Така от посочената жалба е видно, че целта на обжалването по това дело е да се оспори законосъобразността на тази разпоредба на основание член 263 ДФЕС при спазване на изискванията, предвидени в член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и в член 120, буква в) от Процедурния правилник.

141 Освен това от прочита на жалбата е видно, че изтъкнатите от Република България основания и доводи имат за отправна точка схващането, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба задължава водачите, за да могат да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, или в експлоатационния център на работодателя, или на мястото си на пребиваване, без да предвижда възможност за водачите сами да избират къде желаят да ползват тази почивка.

142 Следователно разглеждането на тези основания и доводи изисква Съдът да провери дали е правилно посоченото в предходната точка тълкуване на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, което съставлява отправна точка за тях.

143 Наистина, самата Република България признава в уводната част на жалбата си, от една страна, че е възможно тази разпоредба да се тълкува и в смисъл, че не предвижда такова задължение за водачите да се връщат на едно от двете места, посочени в нея, като тогава тези водачи са свободни да изберат да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото, където желаят, и от друга страна, че ако Съдът възприеме такова тълкуване, няма да е необходимо да се разглеждат изтъкнатите в подкрепа на жалбата ѝ основания и доводи за нарушение на основните свободи на движение на работниците и на гражданите на Съюза, както и на принципите на пропорционалност, на равно третиране и на недопускане на дискриминация. Подобно обстоятелство обаче не обосновава отхвърлянето на жалбата като недопустима. Всъщност при всяко положение Съдът е длъжен да провери дали е обосновано тълкуването на посочената разпоредба, което е отправна точка за тези основания и доводи.

144 Ето защо следва да се отхвърли повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост на исканията в жалбата на Република България за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

б) По същество

145 От доводите на Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша в подкрепа на съответните им жалби за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 е видно, че изтъкнатите от тези държави членки основания за нарушение на принципа на пропорционалност, на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, и на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно опазването на околната среда почиват на схващането, че тази разпоредба трябва да се тълкува в посочения в точка 141 от настоящото решение смисъл, а именно че задължава водачите да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване, като по този начин ги лишава от възможността сами да избират къде желаят да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

146 Тъй като в това отношение обаче Република Литва, Република България и Република Полша твърдят, че законодателят на Съюза не е спазил принципа на правната сигурност, защото член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не бил достатъчно ясен, следва да се разгледат, на първо място, основанията и доводите за нарушение на този принцип.

1) По нарушението на принципа на правната сигурност

i) Доводи на страните

147 Република Литва, в рамките на четвъртото си основание за нарушение на принципа на пропорционалност в четвъртата му част, Република България с третото си основание и Република Полша с второто си основание поддържат, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на правната сигурност, поради липсата на яснота относно точния му обхват.

148 Принципът на правната сигурност изисквал правните норми да бъдат ясни, точни и с предвидими последици, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза. Макар да е допустимо дадена правна уредба да е неясна, да съдържа абстрактни термини или да предоставя свобода на преценка, това било възможно, при условие че тя не води до произвол и че може да бъде уточнена от съдебната практика, а в случая това не било така.

149 На първо място, Република България и Република Полша считат, че самото естество на задълженията на водачите или на транспортните предприятия не е ясно определено. Всъщност текстът на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 пораждал сериозни съмнения по въпроса дали водачите могат да изберат за ползването на седмичната си почивка място, различно от посочените в тази разпоредба две места, дали произтичащото от тази разпоредба задължение следва да се изпълнява от водачите, или от транспортните предприятия, и в последния случай — дали тези предприятия са длъжни само да предоставят на водача свободно време и да му осигурят начин на транспорт, за да може да ползва почивката си на едно от двете посочени места, или са длъжни също да следят за това водачът действително да отива на едно от тези места, което се предполагало по-скоро от съображение 14 от този регламент, отнасящо се до изпълнението от превозвача на задълженията му „във връзка с организацията на редовното връщане“.

150 Република Литва и Република България считат, че единственото тълкуване на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, което е в съответствие с основните свободи на водачите и с целта за подобряване на условията на труд, е да се приеме, че тази разпоредба не задължава водача да се върне на мястото си на пребиваване или в държавата членка на установяване на работодателя си, а че превозвачът трябва да организира работата на водача така, че да не накърни свободата му да избере да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото, където желае. Според Република България обаче, макар посочената разпоредба да има такъв обхват, работодателят би трябвало да носи такова задължение само ако водачът изрази желание да се върне на едно от тези две места.

151 На второ място, Република Литва и Република Полша считат, че е много трудно да се определи по какъв начин транспортното предприятие трябва конкретно да изпълни задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054. В това отношение Република Литва посочва, че законодателят на Съюза не е уточнил как това задължение трябва да се изпълнява на практика. Така не били уточнени нито условията за връщане на водача, като разходите и доказателствата за връщането, нито тези при отказ за връщане и последиците от него от гледна точка на санкциите за работодателя и евентуално за работника. Освен това изразът „място на пребиваване“ на водача не бил ясно определен. По-специално, не било ясно дали водач с произход от трета страна трябва да се върне в нея, или на мястото на временно пребиваване в съответната държава членка, и по-общо, не било сигурно дали този израз се отнася до съответната държава членка, или до конкретен адрес по мястото на пребиваване. Всички тези съмнения правели невъзможно еднаквото прилагане на Регламент 2020/1054. Що се отнася до Република Полша, тя поддържа, че този регламент не позволява да се установи по какъв начин транспортното предприятие трябва да задължи водача да използва възможността за връщане, която му предлага. Нямало яснота и по въпроса за превозното средство, което трябва да се използва за тази цел. Така член 1, точка 6, буква г) от посочения регламент можело да наложи на превозвачите задължения, които те изобщо не са в състояние да изпълнят, без да нарушат основното право на работниците на лична свобода.

152 На трето място, Република Полша твърди, че въпросът дали връщането на мястото на пребиваване не трябва да се предхожда от връщане в експлоатационния център на работодателя, също поражда сериозни съмнения. Всъщност с оглед на формулировката на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не било ясно дали, като даде възможност на водачите да се завърнат направо на мястото си на пребиваване, транспортното предприятие би изпълнило задължението си да им гарантира почивка, като се има предвид, че в експлоатационния център „започва седмичната […] почивка“ на водачите. Тази липса на точност би могла да накара транспортните предприятия да предоставят на водачите превозно средство до експлоатационния център на работодателя, а след това — само до мястото си на пребиваване, което за водачите, пребиваващи далеч от този експлоатационен център, би означавало почивка с по-ниско качество.

153 На четвърто място, Република Полша счита, че не е ясно дали тахографът, чиито записи представляват доказателствата, изисквани от член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, въведен в този регламент с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, е този на превозното средство, с което водачът се връща в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, или този на превозното средство, обичайно използвано от водача. В съответствие с член 33, параграф 2 от Регламент № 165/2014 данните, записани чрез тахографи, следва да се съхраняват най-малко една година. При все това съгласно съображение 14 от Регламент 2020/1054 транспортното предприятие можело да използва и други документи, за да докаже изпълнението на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от този регламент, без обаче член 8, параграф 8а от Регламент № 561/2006 да уточнява срока за съхранение на посочените документи.

154 Макар да е вярно, че при определени условия държавите членки могат да приемат мерки за прилагане на правото на Съюза, регламентите следвало да определят достатъчно точно съдържанието на тези национални мерки. Това обаче не било така по отношение на разпоредбите на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, които предоставяли твърде широка свобода на преценка на компетентните национални органи или допускали прекалено широк набор от разнородни национални решения. Впрочем целта на този регламент била именно да укрепи правната сигурност, що се отнася до задълженията на транспортните предприятия. Следователно тези задължения трябвало да бъдат определени изчерпателно и безспорно в пряко приложим акт на Съюза, за да се гарантира еднаквото прилагане на правото на Съюза във вътрешния пазар. Напротив, уточненията, внесени в разпоредбите на посочения регламент от различните държави членки, водели до различно прилагане в тези държави, като по този начин засилвали правната несигурност.

155 На пето място, Република България счита, че правната несигурност, до която води член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, се доказва от противоречивите тълкувания, произтичащи както от изложението на мотивите, представено от Съвета на първо четене в хода на законодателната процедура, така и от обясненията, дадени от Парламента в хода на тази процедура относно изменение, което в крайна сметка не е прието. Тя се потвърждавала и от изявленията, направени от Комисията в отговор на исканията за разяснения, отправени от представителите на транспортния сектор, както и в документите „Въпроси и отговори“, отнасящи се по-специално до Регламент 2020/1054 („Mobility Package I — Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2“ („Пакет за мобилност I — Социални правила — Време на управление и на почивка — Въпроси и отговори — Части 1 и 2“), 25 ноември 2020 г. и 21 април 2021 г.) и съдържащи насоки, които при всички положения не са обвързващи.

156 На шесто място, Република България подчертава, че при липсата на правната сигурност не може да се изключи възможността член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да бъде тълкуван от местни органи или от граждани на Съюза в смисъл, че задължава водачите да се връщат на всеки три или четири седмици на мястото си на пребиваване или в държавата членка, в която е установен техният работодател. Така от доклад на белгийската полиция било видно, че на транспортно предприятие е наложена глоба само защото водачът, спрямо когото е извършена проверка, не се е върнал след тринадесет седмици, без да е направена никаква преценка относно мястото, където водачът е решил да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, при това въпреки че последният е имал възможност да се върне на мястото си на пребиваване или в държавата членка, в която е установен неговият работодател.

157 Парламентът и Съветът поддържат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

ii) Съображения на Съда

158 Съгласно постоянната практика на Съда принципът на правната сигурност изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо за правните субекти, особено когато могат да имат неблагоприятни последици. Този принцип изисква по-специално правната уредба да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага, като те трябва да имат възможност да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно тях (решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 223 и цитираната съдебна практика).

159 Все пак не може да се счита, че тези изисквания не допускат при приемането на дадена норма законодателят на Съюза да използва абстрактно правно понятие, или че налагат в такава норма да се посочват различните конкретни хипотези, при които то може да бъде приложено, доколкото е невъзможно всички такива хипотези да бъдат предварително определени от законодателя (решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 224 и цитираната съдебна практика).

160 В този смисъл не е необходимо самият законодателен акт да съдържа уточнения от техническо естество, тъй като е допустимо законодателят на Съюза да въведе обща правна уредба, която по-нататък да подлежи евентуално на уточняване (решение от 30 януари 2019 г., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, т. 32 и цитираната съдебна практика).

161 Следователно фактът, че законодателен акт предоставя свобода на преценка на органите, отговарящи за прилагането му, сам по себе си не противоречи на изискването за предвидимост, при условие че обхватът и редът за упражняване на това право са определени достатъчно точно, с оглед на преследваната законна цел, за да се осигури подходяща защита срещу произвол (вж. решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 225 и цитираната съдебна практика).

162 Освен това принципът на правната сигурност не предполага задължение за запазване на правния ред непроменен във времето, тъй като в рамките на своята свобода на преценка законодателят на Съюза остава свободен да променя съществуващото законодателно положение (вж. в този смисъл решение от 3 юни 2021 г., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, т. 50).

163 Именно с оглед на тези съображения следва да се прецени съответствието на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 с принципа на правната сигурност.

164 В това отношение трябва да се припомни, че тази разпоредба въвежда в член 8 от Регламент № 561/2006 параграф 8а, който се състои от три алинеи.

165 Съгласно първа алинея транспортните предприятия организират работата на водачите по такъв начин, че последните да могат на всеки период от четири последователни седмици да се връщат в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, съответно за да започнат или да ползват там своята седмична почивка, била тя нормална или ползвана като компенсация.

166 Втора алинея предвижда, че когато водачът е ползвал две последователни намалени седмични почивки в съответствие с член 8, параграф 6 от Регламент № 561/2006, изменен с член 1, точка 6, буква а) от Регламент 2020/1054, транспортното предприятие организира работата на водача по такъв начин, че той да може да се върне през третата седмица, за да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

167 Накрая, съгласно трета алинея предприятието документира начина, по който изпълнява това задължение, и съхранява документацията в своите помещения, за да я предостави при поискване от контролните органи.

168 Що се отнася, на първо място, до доводите на Република Литва, Република България и Република Полша, че член 8, параграф 8а от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, не позволявал да се разбере, от една страна, дали предвиденото в тази разпоредба задължение се носи от водачите, или от транспортните предприятия, и от друга страна, дали водачите са свободни да изберат място, различно от експлоатационния център на работодателя или мястото си на пребиваване, за да започнат или да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, следва да се констатира, че както е видно ясно от текста на този член 8, параграф 8а, и по-специално от израза „транспортните предприятия организират“, съдържащ се в първите му две алинеи, и от израза „предприятието документира начина, по който изпълнява това задължение“, съдържащ се в третата алинея от него, разпоредбите на посочения член 8, параграф 8а се отнасят не за водачите, а за транспортните предприятия, като им налагат задължението да организират работата на водачите по такъв начин, че последните да имат възможността, както следва от използвания в първите две алинеи израз „да могат“, да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, или в експлоатационния център на работодателя, или на мястото си на пребиваване, съответно за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

169 Както отбелязва генералният адвокат в точка 126 от заключението си, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 налага на транспортните предприятия задължение да организират работата на водачите в смисъл, че в качеството си на работодател тези предприятия, използвайки всички средства, с които разполагат в рамките на трудовото правоотношение с водачите си, трябва да направят възможно връщането на последните през работното им време на едно от двете места, посочени в тази разпоредба, а именно експлоатационния център на работодателя или мястото на пребиваване на водачите, като освен това посоченото задължение е ограничено само до едно от тези две места и следователно не обхваща други места.

170 Посоченото в предходната точка задължение обаче не засяга свободата на водача да избере да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото, където желае.

171 Всъщност член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не налага никакво задължение на водачите, що се отнася до мястото, на което ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. По-специално, макар, както потвърждава съображение 8 от Регламент 2020/1055, тази разпоредба да гарантира на водачите „правото“ да се връщат на едно от двете места, посочени в нея, за да започнат или да ползват тази почивка, същата разпоредба не им налага никакво задължение в това отношение. Следователно тя не предвижда, че водачите са длъжни при всички обстоятелства да се върнат в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване, като им оставя възможността свободно да изберат да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото, където желаят.

172 Впрочем обхватът, който следва да се придаде на задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, се потвърждава от съображение 14 от този регламент, в което се посочва, че за да не се допусне водачите да останат отдалечени от мястото си на пребиваване за прекомерно дълъг период, транспортните предприятия трябва да организират работата на водачите по начин, който им „позволява“ да се връщат в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, като същевременно се уточнява изрично, че водачите могат „свободно да избират къде да прекарат почивката си“.

173 От това следва, че макар член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да запазва свободата на водачите по отношение на избора на мястото, където желаят да започнат или да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, законодателят на Съюза се е погрижил най-вече и по-основно да не се упражнява никакъв натиск върху водачите, за да изберат, както се твърди, да се върнат в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване. В това отношение в оценка на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 49), се отбелязва трудността за водачите да докажат свободния си избор, когато решават да ползват почивките си в превозното средство.

174 Всъщност следва да се припомни, че тъй като работникът трябва да се счита за по-слабата страна в трудовото правоотношение, необходимо е да не се допуска работодателят да разполага с възможност да ограничава правата му, или работникът да бъде възпрян да предяви изрично правата си спрямо своя работодател (вж. в този смисъл решение от 14 май 2019 г., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, т. 44 и 45 и цитираната съдебна практика).

175 При това положение, противно на предлаганото от Република България, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не може да се тълкува в смисъл, че позволява на работодателя да се освободи от задължението да организира работата на водачите си, за да направи възможно връщането им, с мотива, че те предварително и общо са се отказали от предоставеното им с тази разпоредба право да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото, където желаят.

176 Както правилно отбелязва Съветът, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 допълва по този начин член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент № 561/2006, чието съдържание по същество не е изменено с член 1, точка 8, буква б) от Регламент 2020/1054, от който следва, че когато водачът оставя превозното средство на място, различно от мястото му на пребиваване или от мястото, на което се намира експлоатационният център на работодателя, времето, прекарано в пътуване до това превозно средство и при завръщане от него, по принцип не се счита за част от почивката. В този контекст член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 гарантира понастоящем на водачите правото, залегнало в член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент № 561/2006, да се завърнат към едно от тези две места, за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Тъй като времето, необходимо за това връщане, съответства не на почивката, а на работното време, работодателят следва да поеме евентуалните разходи, свързани с посоченото връщане.

177 От това следва, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължава транспортните предприятия да организират работата на водачите си по начин, който позволява връщането им на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на предприятието или на мястото им на пребиваване, за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

178 За да не се накърни ефективността на правото на водача на връщане към някое от посочените в предходната точка места, тази разпоредба по принцип налага и задължение за транспортното предприятие да организира за своя сметка връщането на водача, освен ако последният реши да не се върне там, за да започне или да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Ето защо транспортното предприятие не е длъжно да извърши необходимите действия, за да организира връщането на определен водач, ако последният го е уведомил за избора си, че не желае да се върне на едно от тези места.

179 Следователно, противно на твърдяното от Република Полша, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не принуждава транспортните предприятия да задължат водачите действително да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на своето собствено място на пребиваване, тъй като работодателят всъщност не може нито да наложи мястото, където неговият работник ще ползва тази почивка, нито, на по-силно основание, да контролира дейностите, извършвани от водача, когато не работи.

180 От това следва също, че противно на твърдяното от Република Литва, не може да има санкция нито за водача, в случай че откаже да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото си на пребиваване, нито за транспортното предприятие, в случай че водачът не се върне на някое от посочените в тази разпоредба места, стига това предприятие да е в състояние да докаже, че водачът свободно е избрал да не използва възможността за връщане, която то е следвало да организира.

181 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република Литва и Република Полша, че в Регламент 2020/1054 липсват уточнения относно практическото прилагане на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от този регламент, за да се позволи връщането на водачите, по-специално организирането на това евентуално връщане от транспортните предприятия, следва да се подчертае, че съгласно съдебната практика, припомнена в точка 159 от настоящото решение, принципът на правната сигурност

допуска законодателят на Съюза, в рамките на приета от него норма, да използва абстрактно правно понятие, и не изисква такава абстрактна норма да посочва различните конкретни хипотези, в които тя може да се приложи, доколкото не е възможно законодателят да определи предварително всички тези хипотези.

182 Ето защо спазването на принципа на правната сигурност не изисква от законодателя на Съюза нито да определя всички специфични правила за изпълнение на разпоредбите на даден законодателен акт, нито да предвижда всички конкретни положения, към които тези разпоредби могат да се прилагат, тъй като, както следва от съдебната практика, посочена в точка 160 от настоящото решение, този законодател има право, за да осигури гъвкавост и за да действа при спазване на принципа на пропорционалност, да въведе обща правна уредба, която може да се наложи да бъде уточнена впоследствие.

183 При това положение законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че не е уточнил в разпоредба с общо приложение като член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 всички практически правила, свързани с организацията на работата, що се отнася до евентуалното връщане на водачите, и по-специално тези, които се отнасят до превозното средство, което те могат да използват за осъществяването на това връщане. Подобни уточнения биха засегнали гъвкавостта, която законодателят на Съюза е искал да предостави на транспортните предприятия в качеството им на работодател, за да определят сами, в рамките на трудовото правоотношение със своите водачи, конкретните условия и ред за упражняване на съответните права, предоставени на последните, в зависимост от всеки конкретен случай. За да не се наруши това изискване за гъвкавост, законодателят на Съюза не може да бъде упрекван и за това, че в такава разпоредба с общо приложение не е изяснил реда и условията, при които транспортните предприятия трябва да съвместяват задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, със зачитането на свободата на водачите да избират мястото, където желаят да ползват нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, тъй като тези условия всъщност зависят от всеки отделен случай.

184 Следва също така да се отхвърли доводът на Република Литва, че изразът „място на пребиваване“ не бил ясно определен. Всъщност с оглед на обичайния смисъл на този израз и на постоянната практика на Съда, съгласно която мястото на пребиваване съответства на мястото, в което обичайно са съсредоточени интересите на заинтересованото лице (вж. в този смисъл решения от 11 ноември 2004 г., Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, т. 37, и от 11 септември 2014 г., B., C-394/13, EU:C:2014:2199, т. 26 и цитираната съдебна практика), следва да се приеме, че това понятие се отнася ясно и точно до определено място, а не до територията на държава членка като цяло, както счита Република Литва.

185 Що се отнася до особеното положение на водачите от трети страни, не може да се поддържа също, че фактът, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не урежда изрично това положение, предполага нарушение на принципа на правната сигурност, тъй като съгласно тази разпоредба транспортните предприятия трябва да направят възможно връщането на такива водачи през работното им време или на мястото им на пребиваване, намиращо се евентуално в трета държава, или в експлоатационния център на работодателя, който се намира на територията на Съюза.

186 На трето място, що се отнася до по-конкретните доводи, изтъкнати от Република Полша в този контекст, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, изглежда, налага на транспортните предприятия задължението да се уверят, че водачите ще могат да се върнат

първо в експлоатационния център на работодателя, преди да могат да се завърнат на своето собствено място на пребиваване, като по този начин ги лишава от възможността да се върнат направо на последното място, те не могат да бъдат приети. Всъщност от самия текст на тази разпоредба във връзка със съображение 14 от този регламент следва, че водачите трябва да имат възможност да се върнат на първото „или“ на второто от тези две конкретни места, за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Следователно твърдените практически усложнения, до които би довело задължението за водача да се върне първо в експлоатационния център на работодателя, преди да може да се върне на мястото си на пребиваване, произтичат от неправилен прочит на посочената разпоредба от тази държава членка.

187 Освен това, макар да е вярно, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не задължава водачите да се върнат първо в експлоатационния център на работодателя, преди да се завърнат според желанието си на своето място на пребиваване, той не забранява на транспортно предприятие, в качеството му на работодател, да задължи наетите от него водачи, при условие че това задължение е наложено в рамките на работното време, да се върнат първо в този експлоатационен център, тъй като подобно задължение относно работното време се урежда от правото, приложимо към трудовото правоотношение между това предприятие и неговите водачи.

188 Освен това подобно евентуално задължение да се върнат първо в експлоатационния център на работодателя, по никакъв начин не лишава съответните водачи от правото да изберат мястото, където, след като евентуално са изпълнили разпореждането на работодателя си да се върнат в този експлоатационен център, и така са изпълнили задължение, произтичащо от трудовото правоотношение с последния, желаят да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

189 Що се отнася, на четвърто място, до довода на Република Полша, че член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, въведен в този регламент с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, била неясна, що се отнася до начина, по който транспортните предприятия трябва да документират изпълнението на предвиденото в тази разпоредба задължение, следва да се отбележи, че съгласно съображение 14 от последния регламент посоченото задължение за доказване може да бъде изпълнено както чрез записите на тахографа, така и чрез графиците на дежурствата на водачите или чрез всеки друг документ.

190 От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 140 от заключението си, че законодателят на Съюза е искал да предостави на превозвачите известна гъвкавост, като им даде възможност да докажат, използвайки всички подходящи за тази цел документи, както изпълнението на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, така и начина, по който това задължение евентуално е било съвместено в даден случай с изразения от водача избор да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация извън мястото си на пребиваване. Впрочем подобна гъвкавост е в съответствие с тази, която законодателят на Съюза предоставя на транспортните предприятия, що се отнася до самото организиране на връщането на водача.

191 В това отношение обстоятелството, че в член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, въведен в този регламент с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, не се посочва по-точно по какъв начин и конкретно с кои документи транспортните предприятия могат да докажат, че изпълняват предвиденото в тази разпоредба задължение, не означава, че последната нарушава принципа на правната сигурност.

192 Всъщност, най-напред, изискванията, произтичащи от принципа на правната сигурност, не могат да се разбират в смисъл, че както следва от припомнената в точка 159 от настоящото решение съдебна практика, изискват в съответната норма да се посочат различните конкретни хипотези, в които тя може да се приложи, доколкото законодателят на Съюза не може да определи предварително всички тези хипотези. Следователно разпоредба като предвидената в член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, въведен с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, която се прилага към редица различни положения, не трябва нито да уточнява, нито да урежда подробно всички положения, към които следва да се прилага.

193 По-нататък, следва да се припомни, че що се отнася до записите на тахографите, за които в съображение 14 от Регламент 2020/1054 се уточнява, че могат да представляват релевантни доказателства, самият Регламент № 165/2014, изменен с член 2 от Регламент 2020/1054, съдържа съвкупност от специални разпоредби, чиято цел е да гарантират контрола за спазването на разпоредбите на Регламент № 561/2006, като по силата на член 2, точка 8, буква а) от Регламент 2020/1054 Комисията трябва да приеме подробните разпоредби за еднаквото прилагане на задължението за вписване и съхраняване на някои данни относно работното време.

194 Освен това, доколкото се окаже необходимо да се уточнят още повече някои конкретни начини за изпълнение от транспортните предприятия на техните задължения по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, каквито са тези във връзка с доказването, че се спазва тази разпоредба, следва да се подчертае, че член 18 от Регламент № 561/2006, който не е изменен с Регламент 2020/1054, изрично оправомощава държавите членки в съответствие с член 291, параграф 1 ДФЕС да приемат необходимите мерки за прилагането на Регламент № 561/2006. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика държавите членки могат да приемат мерки за прилагането на даден регламент, ако не създават пречка за пряката му приложимост, не прикриват неговото естество на акт на правото на Съюза и ако уточнят, че упражняват предоставената им с този регламент свобода на преценка, спазвайки разпоредбите на същия регламент (решение от 12 април 2018 г., Комисия/Дания, C-541/16, EU:C:2018:251, т. 28 и цитираната съдебна практика).

195 Накрая, при липсата на конкретна правна уредба на равнището на Съюза или на национално равнище относно начина, по който транспортните предприятия трябва да докажат, че изпълняват задължението си по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, самите предприятия, в качеството си на работодател, трябва в рамките на предоставената от законодателя на Съюза гъвкавост да изберат надежден и ефикасен метод, като използват всички средства, с които разполагат в контекста на трудовото правоотношение със своите водачи, който метод може да осигури изпълнението на изискването за доказване, свързано с това задължение (вж. по аналогия решение от 30 януари 2019 г., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, т. 33 и цитираната съдебна практика).

196 Що се отнася, на пето място, до доводите на Република България за някои данни, произтичащи от законодателната процедура, достатъчно е да се констатира, че нито обясненията, дадени от Парламента относно отхвърлените в хода на тази процедура изменения, нито тези на Съвета в изложението на мотивите му към предложението за регламент за работното време, представляващи междинни актове, приети от институциите на Съюза, за да подготвят приемането на законодателен акт, без да определят окончателно позицията си, могат да засегнат тълкуването на член 1, точка 6, буква г) от Регламент

2020/1054, което следва от текста на окончателната редакция на тази разпоредба, приета от законодателя на Съюза. От това следва, че такива документи не могат да бъдат източник на правна несигурност.

197 Същото се отнася и за изявленията, направени от Комисията след приемането на Регламент 2020/1054, като съдържащите се в документите „Въпроси и отговори“ във връзка с този регламент, споменати в точка 155 от настоящото решение, тъй като тези документи, които впрочем не са необичайни, изобщо нямат правнообвързващ характер (вж. по аналогия решение от 12 април 2018 г., Комисия/Дания, C-541/16, EU:C:2018:251, т. 47). Следователно тези изявления не могат да докажат, че принципът на правната сигурност е нарушен с член 1, точка 6, буква г) от посочения регламент.

198 Накрая, на шесто място, дори да се приеме за установено изтъкнатото от Република България обстоятелство, че белгийската полиция е наложила глоба само защото водачът, спрямо когото е извършена проверка, не се е върнал след тринадесет седмици, без да е направена никаква преценка относно мястото, където водачът е решил да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, при това въпреки че този водач е имал възможност да се върне на мястото си на пребиваване или в държавата членка, в която е установен неговият работодател, то не може да докаже, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 нарушава принципа на правната сигурност. Всъщност подобно нарушение не може разумно да се изведе от начина, по който националните органи са приложили тази разпоредба в конкретен случай.

199 Ето защо следва да се отхвърлят по същество четвъртото основание на Република Литва в четвъртата си част, третото основание на Република България и второто основание на Република Полша.

200 От това следва, че останалите основания и доводи, изтъкнати от Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша в подкрепа на исканията им за отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, трябва, както първите две държави членки сами признават изрично в жалбите си и в съдебното заседание, да бъдат отхвърлени, тъй като почиват на погрешното схващане, че тази разпоредба задължава водачите да се върнат в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, без да им позволява сами да избират къде желаят да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

2) По нарушението на принципа на пропорционалност

i) Доводи на страните

201 Република Литва с четвъртото си основание в първата и третата му част, Република България с второто си основание, Румъния с първото си основание във втората му част и Република Полша с първото си основание твърдят, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

202 На първо място, тези четири държави членки оспорват самата пропорционалност на предвиденото в тази разпоредба задължение.

203 Първо, според Република България, Румъния и Република Полша посоченото задължение не е в съответствие с принципа на пропорционалност поради отрицателните си последици за транспортните предприятия, по-специално що се отнася до значителните финансови разходи, които поражда за тях.

204 От една страна, същото задължение водело до текущи разходи, свързани с организиране на връщането в държавата членка на установяване, и до загуба на приходи във връзка с времето, отделено за това връщане, през което водачите, тъй като пътуват с празни превозни средства, няма да упражняват никаква стопанска дейност, а това водело до ограничаване на търговската дейност и намаляване на приходите. От друга страна, изискването, наложено на транспортните предприятия с член 8, параграф 8а от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, да документират начина, по който изпълняват предвиденото в тази разпоредба задължение, водело и до значителни допълнителни тежести.

205 Превозвачите обаче били предимно МСП, за които всички тези тежести били особено обременяващи. В това отношение ЕИСК подчертал необходимостта от ограничаване на посочените разходи, а КР предупредил от своя страна, че държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, ще се сблъскат с повече трудности по пътя към сърцевината на вътрешния пазар. Освен това обжалваната разпоредба била приета в период на икономическа криза, резултат на пандемията от COVID-19, което увеличавало неблагоприятните ѝ последици.

206 Второ, предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение не било в съответствие с принципа на пропорционалност поради отрицателните си последици за водачите.

207 Най-напред, според Република Литва и Република България това задължение нарушава посочения принцип, понеже, като ограничава правото на водачите сами да изберат къде искат да прекарат почивката си, и по този начин засяга свободата им на движение, то представлява явно неподходяща мярка, надхвърляща необходимото за постигане на целта, състояща се в подобряване на условията за почивка на работниците. В този контекст Република Полша поддържа от своя страна, че посоченото задължение противоречи на член 4, буква е) от Регламент № 561/2006, съгласно който понятието „почивка“ включва всеки непрекъснат период, през който водачът може свободно да разполага със своето време. Тази държава членка изтъква също, че в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е определил произволно местата, на които водачите са длъжни да ползват почивките си.

208 По-нататък, Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша твърдят, че по-големият брой пътувания, до който води задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, е причина за нарастване на умората за последните, по-специално за тези, които са длъжни да се върнат в намиращите се в периферията на Съюза държави членки. Създаденият с това задължение дисбаланс за тези водачи засягал здравето и работоспособността им с оглед на изтощението, причинено от интензивния ритъм на връщанията. Това имало отрицателни последици и за безопасността на движението по пътищата. По този начин разглежданата мярка не била подходяща за постигане на целта на този регламент за подобряване на условията на труд на водачите в Съюза и на безопасността на движението по пътищата

209 Накрая, Румъния изтъква, че макар една от целите на Регламент 2020/1054, както следва от съображение 1 от него, да е привличането на квалифицирани работници в областта на автомобилния транспорт, принудителното преместване на транспортните предприятия в резултат на разходите, свързани с новото задължение, ще изложи много от тях на опасността да загубят работата си или да се преместят в друга държава членка, за да могат да продължат да вършат дейността, за която са квалифицирани. Така според информацията, с която разполага Румъния, повече от 45 % от установените в тази държава членка транспортни предприятия предвиждали да създадат дружества или филиали или да преместят дейността си в държави членки от Западна Европа, с цел да смекчат отрицателните последици от мерките, образуващи „Пакета за мобилност“. Тези отрицателни последици щели да настъпят в сектор от решаващо значение за националната икономика, тъй като услугите за автомобилен превоз на товари са сред секторите, които генерират най-голям дял от износа за Румъния и чувствително допринасят за уравновесяването на националния търговски баланс.

210 Трето, според Република България, Румъния и Република Полша задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, не е в съответствие с принципа на пропорционалност поради отрицателните си последици за околната среда. Всъщност това задължение означавало да се планират допълнителни курсове за отпътуване и връщане на хиляди водачи на ден. По-специално от водачите от държави членки, намиращи се в периферията на Съюза, обективно би се изисквало да изминават много дълги разстояния, много над изминаваните от техните колеги от Централна и Западна Европа, където се осъществява основната част от превозите в Съюза. Освен това било вероятно тези връщания да се извършват с товар под оптималния или дори без товар, което щяло да принуди хиляди превозни средства да пътуват празни. Това значително увеличаване на броя на придвижванията би довело до увеличаване на емисиите на въглероден диоксид (CO_2) и би имало значително въздействие върху околната среда.

211 Четвърто, Република България, Румъния и Република Полша изтъкват, че съществуват решения, което са по-малко обременяващи за водачите и транспортните предприятия. Всъщност свободата на водачите можела да се запази, като се предвиди задължение за превозвачите да организират връщането само в случаите, когато водачите искат да се върнат. По този начин нямало да се налага транспортните предприятия да понасят прекомерни допълнителни разходи. Това решение гарантирало по-голяма гъвкавост и следователно подходяща защита на правата на водачите. Освен това Република Полша подчертава, че в хода на законодателната процедура комисията по заетост и социални въпроси на Парламента е предложила мярка в този смисъл.

212 На второ място, Румъния и Република Полша оспорват извършената от законодателя на Съюза проверка на пропорционалността на мярката, предвидена в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, и по-специално възразяват срещу липсата на оценка на въздействието в нарушение на междуинституционалното споразумение, по-специално на точки 12—15 от него, отнасящи се до окончателната редакция на тази разпоредба. По този начин законодателят на Съюза не анализирал редица обстоятелства от значение за положението, което тази разпоредба има за цел да уреди.

213 Първо, Република Полша изтъква, че законодателят на Съюза не е анализирал въпроса дали изпълнението на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, би допринесло за засилването на трафика. На практика обаче, тъй като това задължение се изпълнявало чрез автомобилен транспорт, спазването му щяло да доведе

до 8 880 000 пътувания за връщане в рамките на една година. Освен това законодателят на Съюза не взел предвид значителните разстояния, които водачите от държави членки, намиращи се в периферията на Съюза, трябва да изминат, за да изпълнят същото задължение.

214 Второ, Република Полша твърди, че законодателят на Съюза не е извършил подходяща преценка на въздействието на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, върху безопасността на водачите. Законодателят пренебрегнал становището на ЕИСК относно предложението за регламент за работното време, в което този комитет изразил съжаление, че предложените промени не са били придружени от задълбочена оценка на безопасността на водачите, пътниците или пътната обстановка във връзка с умората на водачите. Румъния поддържа, че отражението, което имат върху последните дългите пътувания, повтарящи се през кратки периоди, не е било взето предвид при приемането на тази разпоредба.

215 Трето, Република Полша изтъква, че за разлика от първоначалната си редакция, окончателният текст на член 1, параграф 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължава транспортните предприятия, без в това отношение да е извършена оценка на въздействието, да документират начина, по който изпълняват предвиденото в нея задължение, и да съхраняват тази документация, за да могат да я представят в случай на проверка. Според тази държава членка задължение от такова естество е трябвало да се предхожда от изчерпателен анализ на последиците от него, като се вземе предвид фактът, че по-голямата част от транспортните предприятия са МСП.

216 Парламентът и Съветът считат, че тези доводи следва да се отхвърлят по същество.

ii) Съображения на Съда

217 С доводите си Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша оспорват съответствието на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 с принципа на пропорционалност. Освен това, тъй като Румъния и Република Полша оспорват дори факта, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на тази разпоредба, на първо място следва да се разгледа този последен довод.

– По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054

218 От постоянната практика на Съда следва, че законодателят на Съюза трябва да може да докаже пред Съда, че е приел разглеждания акт, като е упражнил ефективно правото си на преценка. За тази цел той трябва поне да може да представи и изложи ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е приет този акт и от които е зависело упражняването на правото му на преценка (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 116 и цитираната съдебна практика).

219 Освен това законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка не само относно естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но и относно релевантността на тези изходни данни (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 114 и цитираната съдебна практика).

220 В това отношение от постоянната съдебна практика следва, че няма значение в каква форма са събрани изходните данни. Законодателят на Съюза може да вземе предвид не само оценката на въздействието, но и всеки друг източник на информация (решение от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194, т. 31 и цитираната съдебна практика).

221 Така Съдът е уточнил, че от текста на точки 12—15 от междуинституционалното споразумение не произтича задължение за извършване на оценка на въздействието при всички обстоятелства (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 82).

222 Всъщност, макар в точка 14 от междуинституционалното споразумение да се предвижда, че при разглеждането на законодателните предложения на Комисията Парламентът и Съветът трябва да вземат изцяло предвид извършените от Комисията оценки на въздействието, в точка 12 от същото споразумение се посочва, че такива оценки „са инструмент, който помага на трите институции да вземат добре информирани решения, а не са заместител на политическите решения в рамките на демократичния процес на вземане на решения“. Следователно, макар да са длъжни да вземат предвид оценките на въздействието на Комисията, Парламентът и Съветът все пак не са обвързани от съдържанието им, по-специално що се отнася до съдържащите се в тях преценки (решение от 21 март 2024 г., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, т. 101 и цитираната съдебна практика).

223 При това положение сам по себе си фактът, че законодателят на Съюза е въвел мярка, евентуално по-ограничителна от препоръчаната в резултат на оценката на въздействието, не може да докаже, че е превишил границите на необходимото за постигането на търсената цел (решение от 21 март 2024 г., Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, т. 102 и цитираната съдебна практика).

224 По същия начин от практиката на Съда следва, че когато законодателят на Съюза измени съществени части от представеното от Комисията предложение, точка 15 от междуинституционалното споразумение не възлага на този законодател никакво твърдо задължение да актуализира извършената от Комисията оценка на въздействието, като в тази точка се предвижда само възможност за такава актуализация, когато Парламентът и Съветът „решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес“ (вж. в този смисъл решение от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194, т. 43).

225 От това следва, че макар изготвянето на оценки на въздействието да представлява етап от законодателния процес, който по правило трябва да бъде осъществен, когато дадена законодателна инициатива може да окаже значително икономическо, екологично или социално въздействие, неизвършването на такава оценка не може да се квалифицира като нарушение на принципа на пропорционалност, когато законодателят на Съюза се намира в особено положение, което налага да се спести нейното извършване, и той разполага с достатъчно данни, позволяващи му да прецени пропорционалността на приетата мярка (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 84 и 85).

226 В това отношение, за да упражни ефективно правото си на преценка, законодателят на Съюза трябва да вземе предвид в хода на законодателната процедура и научните данни и други налични констатации, включително научните документи, които са използвани от

държавите членки по време на срещите на Съвета и с които последният не разполага сам (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 86 и цитираната съдебна практика). Законодателят на Съюза може също да вземе предвид данните, които са публични и са достъпни за всяко лице или предприятие, което има интерес (вж. в този смисъл решение от 8 юли 2010 г., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, т. 39).

227 В случая е безспорно, че при приемането на Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е разполагал с оценка на въздействието и че тя се е отнасяла по-специално до задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от този регламент. Всъщност, след като отбелязва отрицателните последици за здравето на водачите от гледна точка на стрес и умора, произтичащи от дълги периоди, прекарани далеч от мястото им на пребиваване, оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20), придружаваща предложението за регламент за работното време, подробно разглежда въздействието на мярка, улесняваща водачите да ползват своята седмична почивка на мястото си на пребиваване (част 1/2, стр. 41, 55 и 63).

228 В този контекст член 1, точка 5, буква в) от това предложение предвижда в член 8 от Регламент № 561/2006 да се добави параграф 8б, съгласно който транспортното предприятие трябва да организира работата на водачите си по такъв начин, че те да могат да прекарат на мястото си на пребиваване поне една нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на всеки период от три последователни седмици.

229 Несъмнено, както правилно отбелязва Република Полша в подкрепа на доводите си, окончателният вариант на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, във вида, в който е приет от законодателя на Съюза, не е бил предмет на допълнителна оценка на въздействието, въпреки че се различава от член 1, точка 5, буква в) от предложението за регламент за работното време.

230 Следва обаче да се припомни, че съгласно съдебната практика, посочена в точки 220—226 от настоящото решение, законодателят на Съюза не само не е длъжен да разполага с оценка на въздействието при всички обстоятелства, но и такава оценка на въздействието не го обвързва, поради което този законодател е свободен да приеме мерки, различни от тези, които са били предмет на оценката. Следователно самият факт, че в случая законодателят на Съюза е приел в Регламент 2020/1054 разпоредба, различна от предложената от Комисията въз основа на оценката на въздействието — социални аспекти, не е достатъчен, за да се докаже, че този законодател не е извършил проверка на пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

231 Противно на твърденията на Република Полша, тези съображения по никакъв начин не се поставят под въпрос от междуинституционалното споразумение, и по-специално от точка 15 от него. Всъщност, макар да е вярно, че в тази разпоредба се посочва, че Парламентът и Съветът „ще извършват оценки на въздействието във връзка със свои съществени изменения на съответно предложение на Комисията“, това не променя факта, че както бе отбелязано в точка 224 от настоящото решение, посочената точка 15 не съдържа никакво твърдо задължение в тежест на тези институции, тъй като предвижда само възможността да се извърши такава оценка на въздействието, когато, съгласно изричния ѝ текст, Парламентът и Съветът „решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес“.

232 При всички положения следва да се отбележи, от една страна, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 ограничава правилото за връщане на водачите на всеки три седмици, предвидено от Комисията в предложението ѝ за регламент за работното време, до положението, при което водачът е ползвал, в съответствие с изключението, предвидено в член 8, параграф 6, трета алинея от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 6, буква а) от Регламент 2020/1054, две последователни намалени седмични почивки. Така съгласно член 1, точка 6, буква г) от последния регламент връщането на водачите на всеки четири седмици е принципното правило.

233 От друга страна, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 предвижда, че транспортното предприятие може също да организира работата на водачите по такъв начин, че те да могат да се върнат или на мястото си на пребиваване, или в експлоатационния център на работодателя. Както отбелязва Съветът, последната възможност би трябвало да улесни спазването на предвиденото в тази разпоредба задължение, по-специално когато, както е посочено в точка 185 от настоящото решение, водачът пребивава в трета страна или на място, отдалечено от експлоатационния център на работодателя.

234 От това следва, че задължението за извършване на допълнителна оценка на въздействието е било още по-малко необходимо в случая, тъй като разпоредбата, която законодателят на Съюза в крайна сметка е възприел в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, е по-гъвкава за транспортните предприятия от предложената от Комисията, така че нейното въздействие е по-малко за последните.

235 С нито един от изтъкнатите от Румъния и Република Полша доводи не може да се докаже, че законодателят на Съюза е бил длъжен да разполага с такава допълнителна оценка на въздействието относно предвиденото в тази разпоредба задължение.

236 Що се отнася, на първо място, до доводите на Румъния и на Република Полша за липсата на проверка от законодателя на Съюза на въздействието върху интензивността на пътното движение на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, поради допълнителните пътувания, които то предполагало, от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20 и 21), е видно, че още преди влизането в сила на тази разпоредба и дори да са съществували известни различия в зависимост от това дали водачите са наети в държава членка, която се е присъединила към Съюза, считано от 1 май 2004 г., или преди тази дата, повечето водачи, независимо в коя държава членка е установен техният работодател, се връщат поне на всеки четири седмици на мястото си на пребиваване. В това отношение в посочената оценка на въздействието се отбелязва по-специално, че макар все повече водачи, наети основно на работа в държава членка, присъединила се към Съюза, считано от 1 май 2004 г., да преминават дълги периоди далеч от дома си, дори тези водачи прекарват предимно едва от две до четири последователни седмици на път, преди да се върнат на мястото си на пребиваване, докато водачите, наети на работа в държава членка, присъединила се към Съюза преди тази дата, обикновено не остават отдалечени от мястото си на пребиваване за повече от една до две седмици. От това следва, че законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, за да прецени въздействието на този член 1, точка 6, буква г) върху интензивността на пътното движение.

237 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република Полша, че законодателят на Съюза не е извършил подходяща преценка на въздействието на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, върху безопасността на водачите, те трябва да се отхвърлят по същото съображение като изложеното в предходната точка.

238 На трето място, що се отнася до доводите на тази държава членка за липсата на оценка на въздействието относно мярката, предвидена в член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, съгласно който транспортните предприятия трябва да документират начина, по който изпълняват предвиденото в тази разпоредба задължение, достатъчно е да се констатира, че тази мярка, целта на която е да отговори на един от основните проблеми, установени в оценката на въздействието — социални аспекти, а именно трудността да се осигури спазването на законодателството на Съюза, по-специално в социалната област (част 1/2, стр. 14—17), е неразривно свързана с посоченото задължение, което е било предмет на оценка на въздействието и чието спазване има за цел да гарантира. Освен това, както е видно от съображение 14 от последния регламент и както бе отбелязано в точка 189 от настоящото решение, въведеното с посочената мярка задължение във връзка с доказването може да бъде изпълнено с всеки документ, тъй като законодателят на Съюза не е предвидил никакви специални правила в това отношение.

239 Ето защо следва да се отхвърлят доводите на Румъния и на Република Полша, че законодателят на Съюза не е проверил последиците, произтичащи от предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение.

– *По пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054*

240 Съгласно постоянната практика на Съда този принцип на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете, приети от законодателя на Съюза, да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 340 и цитираната съдебна практика).

241 Този принцип е закрепен и в член 5, параграф 4 ДЕС, както и в член 1 от Протокола относно принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

242 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, Съдът е признал на законодателя на Съюза, в рамките на упражняването на възложената му компетентност, широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество, и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали мярка, приета в такава област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на целта, която законодателят на Съюза възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на тази мярка (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 112 и цитираната съдебна практика).

243 Все пак дори при наличието на широко право на преценка законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали преследваните с избраната мярка цели могат да оправдаят наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори. Всъщност по силата на член 5 от Протокола относно принципите на субсидиарност и на пропорционалност проектите на законодателни актове трябва да отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел (решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 115 и цитираната съдебна практика).

244 Когато съответният акт се обжалва по съдебен ред, законодателят на Съюза следва да докаже пред Съда, че за да го приеме, е упражнил действително правото си на преценка, като е взел предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което този акт има за цел да регламентира. Следователно, както вече е видно от точка 218 от настоящото решение, този законодател трябва поне да може да представи и изложи ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото му на преценка.

245 В това отношение жалбоподателят трябва да изложи причините, поради които произтичащите от направения нормативен избор от законодателя на Съюза неудобства са несъразмерни спрямо предимствата, които той иначе притежава (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 177 и цитираната съдебна практика).

246 Следва също да се подчертае, че ако разглежданият акт на Съюза има последици във всички държави членки и предполага да се осигури равновесие между различните съществуващи интереси, като се вземат предвид преследваните от този акт цели, търсенето на подобно равновесие, като се отчете особеното положение на всички държави — членки на Съюза, само по себе си не може да се счита за противоречащо на принципа на пропорционалност (решения от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 167, и от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194, т. 106).

247 Принципите, произтичащи от припомнената в точки 240—246 от настоящото решение съдебна практика, се прилагат изцяло към мерките, приети в областта на общата транспортна политика, като предвидените в Регламент 2020/1054, който, приет на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, предполага избор от политическо естество и комплексни преценки относно икономическите и социалните им последици (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 112 и 113). Така съгласно постоянната практика на Съда, като възлага на Парламента и на Съвета задачата да установяват обща транспортна политика, Договорът за функционирането на ЕС им предоставя широко право на преценка при приемането на подходящи общи правила (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2004 г., Испания и Финландия/Парламент и Съвет, C-184/02 и C-223/02, EU:C:2004:497, т. 29 и 56 и цитираната съдебна практика).

248 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледа въпросът дали законодателят на Съюза е нарушил принципа на пропорционалност, когато е приел член 1, параграф 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

249 Преследваната с тази разпоредба цел, с оглед на която трябва да се разгледа пропорционалността ѝ, е да се подобрят, както е видно по-специално от съображения 1, 2, 6, 8, 14 и 36 от този регламент, условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите в рамките на Съюза, като се гарантира, че последните могат да се връщат на редовни интервали на мястото си на пребиваване, за да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, така че периодът, прекаран от водачите, извършващи международни превози, далеч от това място на пребиваване, да не е прекомерно дълъг. По този начин целта на посочената разпоредба е да се преодолее липсата на ясни правила относно седмичната почивка и връщането на водачите на мястото им на пребиваване.

250 Тази цел се вписва в рамките на по-общата цел на Регламент 2020/1054, която, както се посочва в съображение 1 от него, е да се осигурят справедливи условия за стопанска дейност между транспортните предприятия, така че секторът на автомобилния транспорт да е безопасен, ефикасен и социално отговорен, за да се гарантира недопускане на дискриминация и да се привличат квалифицирани работници. От тази гледна точка посоченият регламент е насочен към установяването на социални правила на Съюза в областта на автомобилния транспорт, които да бъдат ясни, пропорционални, целесъобразни, лесно приложими и прилагани и изпълнявани ефективно и съгласувано навсякъде в Съюза.

251 Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, които не оспорват законосъобразността на тези различни цели, поддържат, че сам по себе си член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

252 За да се прецени дали тази разпоредба е съобразена с посочения принцип, следва да се провери дали с предвиденото в нея задължение може да се постигне целта, преследвана със същата разпоредба, а именно да се подобрят условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите, като се гарантира, че времето, прекарано от водачите, извършващи международни превози, далеч от мястото им на пребиваване, не е прекомерно дълго, дали това задължение явно не надхвърля необходимото за постигането на тази цел и дали то е пропорционално с оглед на посочената цел.

– По годността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната цел

253 На първо място, що се отнася до годността на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, да постигне преследваната цел, достатъчно е да се констатира, че мярка, която задължава транспортните предприятия да позволят на водачите да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, съответно за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, може да гарантира, че тези водачи няма да останат отдалечени за дълги периоди от мястото си на пребиваване, тъй като им дава възможност, ако желаят, да се връщат там на редовни интервали, които не надвишават четири седмици, след като са се завърнали, евентуално при конкретните условия за изпълнение на това задължение, в експлоатационния център на работодателя в съответствие с възможностите, които са предоставени в този смисъл на транспортните предприятия и са припомнени в точки 186—188 и 233 от настоящото решение.

254 Несъмнено от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20 и 21), е видно, че дори преди приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 много водачи, независимо в коя държава членка е установен техният работодател, вече се връщат на всеки две до четири седмици на мястото си на пребиваване, така че предвиденото в тази разпоредба задължение би трябвало да има едва ограничено въздействие върху транспортните предприятия.

255 Противно на твърденията на Република Полша обаче, от това не може да се направи извод, че посоченото задължение не може да постигне преследваната цел.

256 Всъщност, макар още преди приемането на Регламент 2020/1054 вече да са много на брой водачите, наети на работа в Съюза, които се връщат поне на всеки четири седмици на мястото си на пребиваване, това не се отнася за всички тези водачи. Освен това в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20), се отбелязва, по подобие на извършеното от Комисията проучване относно социалната правна уредба, приложима в транспортния сектор преди приемането на този регламент („Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report“ („Последващата оценка на социалното законодателство в транспортния сектор и неговото прилагане, окончателен доклад“), юни 2016 г. (наричана по-нататък „последващата оценка на социалното законодателство“), стр. 24), упомената в съображение 4 от посочения регламент, че периодите, прекарани от водачите, наети на работа в Съюза, далеч от мястото им на пребиваване, са се увеличили значително през последните десет години. По този начин член 1, точка 6, буква г) от същия регламент гарантира именно по-голяма социална закрила на съответните водачи, като осигурява същевременно, чрез прилагането на задължително и еднакво правило в Съюза, по-справедливи условия за конкуренция между транспортните предприятия и подобряване на безопасността на движението по пътищата в целия Съюз.

257 При тези обстоятелства законодателят на Съюза е имал основание да приеме, че с тази разпоредба може да постигне преследваната с нея цел.

– *По необходимостта от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054*

258 На второ място, що се отнася до необходимостта от задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, тя е оспорена от Република България, Румъния и Република Полша, тъй като съществували по-малко обременяващи алтернативни мерки.

259 В това отношение е вярно, че възможността това задължение да се ограничи до случаите, в които водачите избират да се върнат, е била предвидена в рамките на законодателната процедура, както е видно от посоченото от Република Полша становище на комисията по заетост и социални въпроси на Парламента.

260 Тази алтернативна възможност обаче не е била възприета от законодателя на Съюза. Всъщност, тъй като, както вече бе отбелязано в точка 174 от настоящото решение, водачът е по-слабата страна по договорното правоотношение със своя работодател, подобна възможност би довела до опасност изборът на водача да не бъде напълно свободен, тъй като последният би могъл да бъде подложен на натиск, за да направи избор, благоприятен за интересите на работодателя. В оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2,

стр. 49), обаче се подчертава, що се отнася до ползването на седмичната почивка, трудността да се докаже наличието на действително упражнявана от водачите свобода на избор.

261 При тези обстоятелства законодателят на Съюза е имал основание да приеме, че алтернативната мярка, предлагана от Република България, Румъния и Република Полша, не би достигнала до същия резултат като член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

– *По пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054*

262 На трето място, що се отнася до пропорционалността на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, следва да се прецени дали, както твърдят Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, с оглед на преследваната от нея цел тази разпоредба налага прекомерна тежест с оглед на отрицателните последици, които би имала съответно за транспортните предприятия, за водачите и за околната среда.

263 Що се отнася до целта от общ интерес, посочена в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, следва да се припомни, че както следва от член 3, параграф 3 ДЕС, Съюзът не само установява вътрешния пазар, но и работи за устойчивото развитие на Европа, основано по-специално на високо конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален напредък, и насърчава по-специално социалната закрила. Следователно Съюзът преследва не само икономическа, но и социална цел (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 76 и 77 и цитираната съдебна практика). Съгласно преамбюла на Договора за функционирането на ЕС постоянното усъвършенстване на условията за живот и труд е „основна цел“ на Съюза.

264 В това отношение член 90 ДФЕС предвижда, че целите на Договорите се осъществяват в рамките на обща транспортна политика. Освен това в член 9 ДФЕС се уточнява, конкретно за целите в областта на социалната политика, че Съюзът взема предвид свързаните с тези цели изисквания при определянето и осъществяването на своите политики и дейности. По този начин законодателят на Съюза е призван да вземе изцяло предвид посочените цели, сред които съгласно член 151, първа алинея ДФЕС са по-специално насърчаването на високо равнище на заетост, подобряването на условията на живот и труд, осигуряването на адекватна социална закрила, както и високо равнище на закрила на човешкото здраве.

265 Значимостта на тези цели може да обоснове негативни, дори тежки икономически последици за някои икономически оператори (вж. по аналогия решения от 23 октомври 2012 г., Nelson и др., C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 81, и от 2 септември 2021 г., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, т. 98).

266 В този контекст следва да се отбележи също, че съгласно практиката на Съда, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС, и да вземе под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 9 от този договор, сред които са изискванията, свързани с насърчаването на високо равнище на заетост и с осигуряването на адекватна социална закрила. Всъщност в такова положение

законодателят на Съюза може правилно да изпълни възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие (решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 41 и 42 и цитираната съдебна практика).

267 По-специално, Съдът е отбелязал в това отношение, че предвид значителните промени, които е претърпял вътрешният пазар, законодателят на Съюза има право да адаптира законодателен акт, за да установи нов баланс на съществуващите интереси с цел повишаване на социалната закрила на съответните работници и създаване на по-справедливи условия за конкуренция на този пазар чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 62 и 64).

268 В оценката на въздействието — социални аспекти, придружаваща предложението за регламент за работното време, Комисията обаче констатира не само че дългите периоди, прекарани далеч от мястото на пребиваване, могат да имат отрицателни последици за здравето на водачите от гледна точка на стрес и умора, но и че периодите, които водачите, наети в Съюза, са прекарали далеч от мястото си на пребиваване, изглежда, са се увеличили значително през последните десет години поради факта, че транспортният пазар е придобил международно измерение, като същевременно подчертава, че недостигът на водачите отчасти се дължи на влошаването на условията на труд, което вреди на доброто име и на привлекателността на професията (част 1/2, стр. 9 и 20).

269 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледат, първо, изтъкнатите от Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша доводи относно отрицателните последици за транспортните предприятия, произтичащи от задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

270 В това отношение следва да се отбележи най-напред, че законодателят на Съюза се е погрижил да гарантира определено равнище на гъвкавост на посочените предприятия, за да смекчи тези последици.

271 Всъщност, най-напред, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 се отнася не до всички седмични почивки, а само до тези, които водачите ползват на всеки период от четири седмици, като този период се намалява на три седмици само когато преди това са ползвали две последователни намалени седмични почивки.

272 По-нататък, като не е посочил точно условията за изпълнение на предвиденото в тази разпоредба задължение, законодателят на Съюза е оставил свобода на действие на транспортните предприятия, като им е дал възможност да изберат начина, който считат за най-подходящ за изпълнението му.

273 Освен това, както вече бе отбелязано в точки 186 и 233 от настоящото решение, посочената разпоредба предоставя на работодателя възможност да организира връщането на водачите, ако желаят това, или на мястото им на пребиваване, или в експлоатационния център на този работодател, докато Комисията, като прилага по-радикален подход, предвижда в член 1, точка 5, буква в) от предложението си за регламент за работното време да се наложи задължение за работодателя да организира връщането само на мястото на пребиваване на водачите си.

274 Накрая, член 12 от Регламент № 561/2006, изменен с член 1, точка 11 от Регламент 2020/1054, предоставя допълнителни възможности за гъвкавост, що се отнася до връщането на водачите. Всъщност член 1, точка 11 позволява на водача по изключение, за да се завърне в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, съответно да започне или да ползва нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, да превиши дневното и седмичното време на управление с до един час и дори с до два часа, при условие че непосредствено преди допълнителното управление е ползвал непрекъсната почивка от тридесет минути, доколкото превишаването се компенсира с равностойна почивка, ползвана наведнъж с друга почивка преди края на третата седмица след въпросната седмица. От оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 51), е видно, че целта на това изменение е да се позволи на водачите, по-специално на тези, които осъществяват продължителни международни пътувания, да стигнат до мястото си на пребиваване или до експлоатационния център на работодателя, за да ползват нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на това място на пребиваване или на друго конкретно място по свой избор.

275 Що се отнася по-специално до доводите относно разходите, които член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 налага на транспортните предприятия, следва да се подчертае, че засилването от законодателя на Съюза на социалната закрила на някои категории работници, в случая — посредством предвиденото в тази разпоредба задължение, което цели да подобри условията им на труд, като гарантира, че времето, което прекарват далеч от мястото си на пребиваване, няма да е прекомерно дълго, може да доведе до допълнителни разходи за работодателите, които са длъжни да осигурят спазването му. Въпреки това фактът, че установено от законодателя на Съюза задължение може да доведе до определени разходи за транспортните предприятия, които ги понасят, сам по себе си не представлява нарушение на принципа на пропорционалност, освен ако тези разходи са явно непропорционални по отношение на преследваната цел.

276 В това отношение, що се отнася най-напред до доводите на Република България, Румъния и Република Полша, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 пораждал — поради необходимостта да се организира връщането на водачите, значителна част от което се извършвала с празни превозни средства — значителни допълнителни разходи за предприятия, които често имат качеството на МСП, достатъчно е да се отбележи, че тези държави членки само посочват общо и абстрактно такова въздействие върху разходите на транспортните предприятия, без да представят конкретно доказателство, с което да се покаже по какъв начин това въздействие било прекомерно с оглед на преследваната цел. Впрочем самата Република Полша подчертава, че разходите за връщане в експлоатационния център на работодателя или на мястото на пребиваване на водача „трудно могат да бъдат оценени“ и че „трудно може да се направи изчисление на разходите“.

277 Както обаче е видно от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20 и 21), още преди влизането в сила на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 повечето водачи, независимо в коя държава членка е установен техният работодател, са се връщали поне на всеки четири седмици на мястото си на пребиваване.

278 По-нататък, що се отнася до довода, с който Румъния и Република Полша поддържат, че тази разпоредба налага особено обременяващи тежести на транспортните предприятия, установени в държавите членки, квалифицирани като „държави членки, намиращи се в периферията на Съюза“, в сравнение с друга група държави членки, квалифицирани според

случая като „държави членки, намиращи се в центъра на Съюза“ или като „държави членки, намиращи се в западната част на Съюза“, следва да се отбележи, че разходите, свързани със задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, могат да бъдат по-големи за транспортните предприятия — независимо в коя държава членка са установени — избрали бизнес модел, който се състои основно, ако не и изцяло, в предоставяне на услуги на получатели, установени в държави членки, отдалечени от първата държава членка, чиито водачи по този начин извършват превозите си далеч от мястото си на пребиваване.

279 Както обаче Съветът правилно подчертава, именно водачите, наети от транспортни предприятия, избрали такъв бизнес модел, се нуждаят в най-голяма степен от защитата, произтичаща от правилото за хармонизация, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, което потвърждава пропорционалността на тази разпоредба за постигане на преследваната от нея цел за подобряване на условията на труд.

280 Освен това, доколкото въпросният бизнес модел се възприема основно от установени в някои държави членки транспортни предприятия, от практиката на Съда, припомнена в точка 246 от настоящото решение, следва, че ако разглежданият акт на Съюза има последици във всички държави членки и предполага да се осигури равновесие между различните съществуващи интереси, като се вземат предвид преследваните от този акт цели, търсенето на подобно равновесие, като се отчете положението на всички държави — членки на Съюза, само по себе си не може да се счита за противоречащо на принципа на пропорционалност.

281 Освен това от припомнената в точки 266 и 267 от настоящото решение постоянна съдебна практика следва, че законодателят на Съюза има право, предвид значителните промени, засегнали вътрешния пазар, да адаптира законодателен акт, за да установи нов баланс на съществуващите интереси с цел да се повиши социалната закрила на водачите чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги, и да се гарантира лоялна конкуренция.

282 В случая обаче изглежда, че с изменението на правната уредба на Съюза относно работното време на водачите законодателят на Съюза е искал именно да постигне нов баланс, както следва от съображение 1 от Регламент 2020/1054, като отчете, от една страна, интереса на водачите да се ползват от по-добри условия на труд, както и повишена пътна безопасност, и от друга страна, интереса на работодателите да извършват транспортните си дейности при справедливи условия за стопанска дейност.

283 Като претегля по този начин различните засегнати интереси, законодателят на Съюза е могъл да приеме в рамките на широкото право на преценка, с което разполага в областта на общата транспортна политика, че значителното увеличаване през последните десет години на периодите, които водачите, наети в Съюза, са прекарали далеч от мястото си на пребиваване, налага въвеждането на специална мярка за подобряване на условията на труд на съответните водачи и че отрицателните последици за тяхното здраве на дългите периоди, които са прекарали далеч от мястото си на пребиваване, са били по-сериозни от отрицателните последици, по-специално от гледна точка на разходите, за редица предприятия, предоставящи в по-голяма или в по-малка степен постоянни услуги в държави членки, различни от тези, в които са установени. Подобен нов баланс е в съответствие със социалните амбиции на Съюза, посочени по-специално в член 9 ДФЕС.

284 При това положение, макар да не може да се изключи, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 поражда различни последици за транспортните предприятия в зависимост от държавата членка, в която те са установени, все пак евентуалните отрицателни последици, които може да възникнат вследствие на това по отношение на тежестите за някои работодатели, трябва да бъдат претеглени спрямо положителните последици, които ще настъпят вследствие на това в областта на социалната закрила за всички водачи, наети на работа в Съюза. Следователно фактът, че последиците от тази разпоредба не са еднакви във всички държави членки, не доказва, че законодателят на Съюза е приел явно непропорционална мярка.

285 Освен това, що се отнася до доводите на Република Полша относно разходите, произтичащи от задължението за документиране по член 8, параграф 8а, трета алинея от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, следва да се подчертае, че целта на това задължение за документиране е да се преодолее един от основните проблеми, установени в оценката на въздействието — социални аспекти, а именно трудността да се осигури спазването на законодателството на Съюза (част 1/2, стр. 14—17). Освен това изпълнението на задължението, предвидено в последната разпоредба, може, както вече бе посочено по-специално в точка 189 от настоящото решение, да бъде доказано с всеки документ и следователно по-специално със записите на тахографа и графиците на дежурствата на водачите, което може да ограничи разходите за така изискваната документация. Всъщност съгласно член 16, параграф 2 от Регламент № 561/2006 и член 33, параграф 2 от Регламент № 165/2014, в редакцията им, приложима преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, транспортните предприятия е трябвало да поддържат и съхраняват най-малко една година последните два вида документи.

286 Накрая, що се отнася до довода, свързан с пандемията от COVID-19, достатъчно е да се отбележи, че законодателят на Съюза не е бил длъжен да отстрани последиците от тази пандемия в рамките на Регламент 2020/1054, който има за цел да подобри условията на труд на водачите, още повече че други законодателни актове на Съюза са имали такава цел в областта на транспорта, подобно на Регламент (ЕС) 2020/698 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 2020 година за определяне на специални и временни мерки с оглед на избухването на COVID-19 относно подновяването или удължаването на някои удостоверения, свидетелства и разрешителни и отлагането на някои периодични проверки и продължаващо обучение в определени области на транспортното законодателство (ОВ L 165, 2020 г., стр. 10). Следователно последиците от пандемията от COVID-19 са ирелевантни за преценката на съответствието на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 с изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

287 При всички положения член 14, параграф 2 от Регламент № 561/2006, изменен с член 1, точка 13 от Регламент 2020/1054, позволява на държавите членки в спешни случаи да предоставят при извънредни обстоятелства временно изключение от прилагането на разпоредбите на Регламент № 561/2006, по-специално относно времето за управление и за почивка, за период, непревишаващ 30 дни, което надлежно се обосновава и незабавно се съобщава на Комисията.

288 Второ, що се отнася до изтъкнатите от Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша доводи относно отрицателните последици за водачите, произтичащи от задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, най-напред следва да се отхвърлят като неоснователни доводите, с които тези държави членки поддържат, че посочената разпоредба ограничава правото на водачите да изберат мястото, където желаят

да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Всъщност тези доводи се основават на погрешното схващане, както е видно от точки 168—180 от настоящото решение, че посочената разпоредба би лишила водачите от възможността да изберат свободно друго място за ползване на това време за почивка. Следователно, както бе посочено в точка 200 от това решение, тези доводи трябва да бъдат отхвърлени само на това основание.

289 Що се отнася до доводите, изтъкнати в този контекст от Република Полша, във връзка с произволния характер на местата, където според тази държава членка водачите са длъжни по силата на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да започнат или да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, те трябва да бъдат отхвърлени. Всъщност, наред с припомненото в предходната точка, няма сериозно основание да се оспори, че експлоатационният център на работодателя и мястото на пребиваване на водача, които обективно са места, на които водачът може, в зависимост от случая, да започне или да ползва седмичната си почивка, имат действителна връзка с този водач, както отбелязва генералният адвокат в точки 211 и 212 от заключението си.

290 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че Съдът вече е постановил, че експлоатационният център, към който водачът по принцип е зачислен, трябва да съответства на мястото, откъдето той редовно започва своето дежурство, за да приеме и управлява оборудвано с контролен уред превозно средство, и където се връща при приключването му, когато изпълнява обичайните си трудови задължения (вж. в този смисъл решение от 29 април 2010 г., Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, т. 27 и 31).

291 От друга страна, както вече бе посочено в точка 184 от настоящото решение, от постоянната съдебна практика следва, че държавата, в която обичайно пребиват съответните лица, съответства на тази, в която се намира и обичайният център на техните интереси.

292 На следващо място, що се отнася до доводите на Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 води до по-голяма умора за водачите поради връщанията, извършвани на дълги разстояния, те не могат да бъдат приети. Всъщност съгласно член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент № 561/2006, чието съдържание по същество не е изменено с член 1, точка 8, буква б) от Регламент 2020/1054, времето, отделено от водач да се върне в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване, представлява работно време. Както обаче Съветът правилно отбелязва, тези държави членки не обясняват по каква причина работното време, посветено на такова връщане, било по-уморително от работното време, свързано с всяко друго пътуване, извършвано в рамките на превоз, възложен от работодателя. В действителност както от последващата оценка на социалното законодателство (стр. 24), така и от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 20), следва, че именно дългите периоди, които водачите са прекарали далеч от мястото си на пребиваване, са източник на умора и стрес, което впрочем не се оспорва от нито една от тези четири държави членки.

293 Накрая, що се отнася до довода на Румъния, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 накърнява интересите на водачите поради риска от загуба на работни места в резултат на фалити и преместване на транспортните предприятия, при липсата на каквито и да било конкретни доказателства в подкрепа на основателността му, този довод е спекулативен.

294 Трето, що се отнася до доводите относно отрицателните последици за околната среда, които произтичали от задължението, предвидено в този член 1, точка 6, буква г), Република България, Румъния и Република Полша твърдят по-специално, че това задължение предполага да се планират редица допълнителни пътувания на дълги разстояния. Както обаче бе посочено по-специално в точка 236 от настоящото решение, оценката на въздействието — социални аспекти, показва, че повечето водачи, включително тези, наети в държави членки, присъединили се към Съюза, считано от 1 май 2004 г., се връщат, още преди приемането на тази разпоредба, на мястото си на пребиваване на редовни интервали от по-малко от четири седмици.

295 Освен това, противно на твърденията на Република България, Румъния и Република Полша, съвсем не е неизбежно водачите да използват празни превозни средства, за да упражнят правото си по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054. Всъщност, от една страна, в рамките на гъвкавостта, която тази разпоредба предоставя на транспортните предприятия за изпълнение на предвиденото в нея задължение, те могат да прибягнат до други превозни средства, като обществения транспорт, чието използване не изглежда непременно да води до допълнителни емисии, свързани с изпълнението на същото това задължение. От друга страна, възможно е връщането на едно от двете места, посочени в тази разпоредба, да бъде съчетано с връщане на превозните средства на транспортното предприятие в неговия експлоатационен център в рамките на обичайните транспортни дейности.

296 При тези обстоятелства твърдяното въздействие на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 върху околната среда, по-специално под формата на евентуално увеличаване на емисиите на замърсители, няма пряка връзка с тази разпоредба, а зависи от направения от транспортните предприятия организационен избор за изпълнението на задължението, предвидено в посочената разпоредба.

297 При това положение член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не води до неудобства, които са явно непропорционални на преследваната с тази разпоредба цел.

298 С оглед на изложеното по-горе не може да се счита, че с приемането на посочената разпоредба законодателят на Съюза е превишил пределите на правото си на преценка.

299 Ето защо доводите на Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, с които се оспорва пропорционалността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, трябва да се отхвърлят.

300 Ето защо следва да се отхвърлят по същество четвъртото основание на Република Литва в първата, втората и третата си част, второто основание на Република България, първото основание на Румъния във втората си част и първото основание на Република Полша.

3) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация

i) Доводи на страните

301 Република Литва с второто си основание във втората му част, Република България с петото си основание в първата му част и Румъния с третото си основание във втората му част твърдят, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията,

произтичащи от принципа на недопускане на дискриминация, предвиден в член 18 ДФЕС. Република България изтъква и нарушение на членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки, закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС, и на член 95, параграф 1 ДФЕС, „доколкото Съдът прецени за необходимо“.

302 На първо място, тези три държави членки поддържат, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 нарушава принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, тъй като води до дискриминация между транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, и установените в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза. Всъщност организацията на работата на водачите на тежкотоварни автомобили по такъв начин, че да могат да се връщат на мястото си на пребиваване или в експлоатационния център на работодателя си поне на всеки четири седмици, създавала значително по-малко ограничения за транспортните предприятия, установени в държави членки с голям национален пазар, чиито водачи извършват превози в държавата членка по установяване на транспортното предприятие в близост до мястото си на пребиваване, отколкото за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, чийто национален пазар е ограничен и които са съсредоточени върху международните превози. По-специално Румъния изтъква, че задължението, предвидено в този член 1, точка 6, буква г), може да доведе до значителни загуби за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, които загуби при всички положения биха били значително по-големи от загубите на транспортните предприятия, установени в държавите членки от Централна или Западна Европа. Освен това оценката на въздействието на Регламент 2020/1054 върху транспортния пазар, и по-специално на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от него, трябвало да отчита останалите елементи на първия пакет от мерки за мобилност. Всъщност цялостната оценка на тези мерки показвала техния общ дискриминационен характер за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза.

303 Освен това Република Литва изтъква, че дискриминацията, произтичаща от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 по отношение на транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, възпрепятства упражняването на характерните за вътрешния пазар свободи, тъй като тези предприятия се намирали в по-неблагоприятно положение в сравнение с транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза и в регионите, разположени около този център. Така тази разпоредба представлявала протекционистична мярка, с която транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, щели да бъдат изместени от транспортния пазар на част от територията на Съюза и с която се целяло да се намали обемът на дейностите на тези предприятия. Всъщност последните трябвало не само да предлагат на водачите условия на труд, които ограничават свободното им движение, но и да организират дейността си по такъв начин, че някои от пътуванията, извършвани с превозните средства, да не бъдат рентабилни или превозните средства да пътуват празни, докато водачите бъдат заменени или се върнат след периода си на почивка от експлоатационния център на работодателя или от мястото си на пребиваване.

304 На второ място, Република Литва и Република България изтъкват, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 води до дискриминация на водачите, наети от транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, спрямо водачите, наети от транспортните предприятия, установени в държавите членки,

намиращи се в центъра на Съюза, тъй като завръщането в държавата членка на пребиваване налагало пътувания на дълги разстояния през кратки периоди от време, което не било непременно желано от водачите. В рамките на една държава членка разглежданото задължение създавало дискриминация между водачите от тази държава и водачите от други държави членки. Освен това работниците, наети в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, били поставени в обективно по-сложно положение, тъй като, за да упражнят правото си на нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, те трябвало да изминат по-големи разстояния и да губят повече време от работниците, наети в региони, разположени около центъра на Съюза.

305 На трето място, Република България твърди, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, нарушавало и принципа на равенство на държавите членки поради значително по-неизгодната позиция на държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза.

306 Парламентът и Съветът считат тези основания и доводи за неоснователни.

ii) Съображения на Съда

307 В самото начало следва да се отхвърли твърдението на Република България за нарушение на член 95, параграф 1 ДФЕС, тъй като в несъответствие с изискванията, произтичащи от член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и от член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда, припомнени в точка 139 от настоящото решение, тази държава членка изтъква посоченото нарушение, без да представи конкретни доводи в подкрепа на твърдението си, като се позовава само на член 95, параграф 1 ДФЕС, „доколкото Съдът счете това за необходимо“.

308 След това уточнение следва да се припомни, че принципът на равно третиране е общ принцип на правото на Съюза, който е закрепен в член 20 от Хартата, като негово особено проявление е прогласеният в член 21, параграф 1 от нея принцип на недопускане на дискриминация, и който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. в този смисъл решения от 24 февруари 2022 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, C-262/20, EU:C:2022:117, т. 58, и от 14 юли 2022 г., Комисия/VW и др., C-116/21 P—C-118/21 P, C-138/21 P и C-139/21 P, EU:C:2022:557, т. 95 и 140 и цитираната съдебна практика).

309 Сходството между съответните разглеждани положения трябва да се преценява не общо и абстрактно, а специфично и конкретно по отношение на всички характеризиращи ги елементи. Тези елементи трябва по-специално да бъдат определени и преценени с оглед на предмета и целта на акта на Съюза, който установява разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (вж. в този смисъл решения от 26 юни 2018 г., MB (Промяна на пола и пенсия за осигурителен стаж и възраст), C-451/16, EU:C:2018:492, т. 42, и от 10 февруари 2022 г., OE (Обичайно местопребиваване на съпруг — Критерий „гражданство“), C-522/20, EU:C:2022:87, т. 20 и цитираната съдебна практика).

310 Разликата в третирането на сходни положения е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, тоест когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданото законодателство и когато е съразмерна на целта на съответното третиране

(решения от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 47, и от 27 януари 2022 г., Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, т. 72 и цитираната съдебна практика).

311 Що се отнася по-специално до принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, макар този принцип да е прогласен в член 21, параграф 2 от Хартата, съгласно член 52, параграф 2 от същата признатите с нея права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници. Такъв е случаят по отношение на член 21, параграф 2 от Хартата, който съответства, както личи от свързаните с тази разпоредба разяснения относно Хартата на основните права (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17), на член 18, първа алинея ДФЕС и трябва да се прилага в съответствие с него (решение от 10 октомври 2019 г., Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, т. 18 и цитираната съдебна практика).

312 В това отношение член 18 ДФЕС, който установява общ принцип за забрана на всякаква дискриминация, основана на гражданство, забранява не само пряката дискриминация, основана на националното гражданство, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагането на други разграничителни критерии водят фактически до същия резултат (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-75/11, EU:C:2012:605, т. 49 и цитираната съдебна практика).

313 Освен това, що се отнася до съдебния контрол за спазването на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация от законодателя на Съюза, Съдът е постановил, че при упражняване на предоставените му правомощия законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, когато действа в област, която предполага избор от политическо, икономическо и социално естество, и когато е призван да извършва комплексни преценки и оценки. Така единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която законодателят на Съюза възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл решение от 10 февруари 2022 г., OE (Обичайно местопребиваване на съпруг — Критерий „гражданство“), C-522/20, EU:C:2022:87, т. 21 и цитираната съдебна практика). Все пак, дори при наличието на такова право на преценка, законодателят на Съюза е бил длъжен да основе избора си на обективни и подходящи критерии по отношение на преследваната от съответното законодателство цел, като вземе предвид всички фактически обстоятелства, както и наличните технически и научни данни към момента на приемане на въпросния акт (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 58).

314 При упражняването на правото си на преценка освен преследваната цел законодателят на Съюза трябва напълно да отчита и наличните интереси. При разглеждането на ограниченията, свързани с различните възможни мерки, следва да се приеме, че дори значението на преследваните цели да може да оправдае наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори, упражняването на правото на преценка на законодателя на Съюза не следва да води до резултати, които са очевидно по-неуместни от резултатите от други, също подходящи за тези цели мерки (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 59 и цитираната съдебна практика).

315 В случая е безспорно, че правилото по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, доколкото задължава транспортните предприятия да организират работата на водачите по такъв начин, че последните да имат възможността да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, се прилага без разграничение към всички засегнати работодатели, независимо в коя държава членка са установени, към всички водачи, независимо от тяхното гражданство и в коя държава членка е установен техният работодател, както и към всички държави членки, така че не води до пряка дискриминация, забранена от правото на Съюза.

316 При това положение в съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 308—310 от настоящото решение, следва да се провери дали с тази разпоредба се прилага необосновано едно и също правило към различни положения, по-специално с оглед на преследваната с нея цел, и дали поради това то представлява забранена от правото на Съюза непряка дискриминация, доколкото, както по същество изтъкват подалите жалби държави членки, поради самото си естество би могло да засегне в по-голяма степен транспортните предприятия, установени в държави членки, които според тях се намират в „периферията на Съюза“, водачите, чиито работодатели са тези предприятия, и тази група държави членки.

317 В това отношение следва да се припомни, че както бе посочено в точки 249 и 250 от настоящото решение, целта на посочената разпоредба е да се подобрят условията на труд и безопасността на движението по пътищата за водачите в рамките на Съюза, като се осигури на последните възможността да не прекарват прекомерно дълго време далеч от мястото си на пребиваване, и да се гарантира също лоялна конкуренция без нарушения между транспортните предприятия на територията на Съюза.

318 На първо място, що се отнася до наличието на твърдяна дискриминация между установените в Съюза транспортни предприятия, не може да се изключи възможността, макар член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 да се прилага без разграничение към всички тези предприятия, тази разпоредба, както бе посочено в точка 278 от настоящото решение, да окаже по-голямо въздействие върху транспортните предприятия — независимо в коя държава членка са установени — избрали бизнес модел, който се състои основно, ако не и изцяло, в предоставяне на услуги на получатели, установени в държави членки, отдалечени от първата държава членка.

319 Както обаче бе посочено в точка 236 от настоящото решение, от оценката на въздействието — социални аспекти, е видно, че значителна част от тези транспортни предприятия, включително тези от държава членка, която се е присъединила към Съюза, считано от 1 май 2004 г., вече са упражнявали дейността си по начин, съвместим със задължението, предвидено понастоящем в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

320 В този контекст посочената разпоредба съвсем не води до дискриминация между транспортните предприятия, а напротив, както е видно от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 17 и 18), и от съображение 1 от Регламент 2020/1054, има за цел да преодолее несправедливите условия на конкуренция за транспортните предприятия, които преди това, поради липсата на ясни правила относно връщането на водачите, е можело да благоприятстват различните национални тълкувания и практики,

като подобри условията на труд на водачите, по-специално посочените в точка 316 от настоящото решение, и по този начин гарантира както безопасността на движението по пътищата, така и лоялната конкуренция без нарушения между транспортните предприятия.

321 Както обаче следва от припомнената в точки 266 и 267 от настоящото решение съдебна практика, законодателят на Съюза има право, предвид значителните промени, засегнали вътрешния пазар, да адаптира законодателен акт, за да установи нов баланс на съществуващите интереси с цел да се повиши социалната закрила на водачите чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги.

322 Не може да се счита, че разпоредба от правото на Съюза сама по себе си противоречи на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация само защото поражда различни последици за някои икономически оператори, когато това положение е последица от различни условия на работа, в които те са поставени, по-специално поради географското си местоположение (вж. в този смисъл решения от 21 юни 1958 г., Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie и др./Върховен орган, 13/57, EU:C:1958:10, p. 292, и от 13 ноември 1973 г., Werhahn Hansamühle и др./Съвет и Комисия, 63/72—69/72, EU:C:1973:121, т. 17), а не от правно неравенство, което да е присъщо на обжалваната разпоредба.

323 При всички положения, дори да се приеме, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 води до еднакво третиране на различни положения по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 308 от настоящото решение, това третиране би било обективно обосновано от целите, преследвани в рамките на общата транспортна политика съгласно член 90 ДФЕС. Тези цели включват по-специално подобряването на условията за заетост, посочено в преамбюла на Договора за функционирането на ЕС и в член 151, първа алинея ДФЕС, както и осигуряването на адекватна социална закрила, посочено в член 9 и член 151, първа алинея ДФЕС.

324 В това отношение законодателят на Съюза не е превишил пределите на правото на преценка, с което разполага с оглед на припомнената в точка 313 от настоящото решение съдебна практика, с избора си, като е приел разпоредба, приложима без разграничение за всички установени в Съюза транспортни предприятия, да възпрепятства някои практики, за които е установено, че допринасят за влошаване на условията за наемане на работа на водачите, макар този избор да предполага, че някои транспортни предприятия ще трябва да понесат по-високи разходи.

325 Всъщност с оглед на фактическите обстоятелства, както и на наличните технически и научни данни към момента на приемане на въпросната разпоредба, законодателят на Съюза е основал този избор на критерии, които са обективни и подходящи с оглед на преследваните цели, като е отчел в пълна степен съществуващите интереси по смисъла на съдебната практика, припомнена в точки 313 и 314 от настоящото решение.

326 На второ място, що се отнася до наличието на твърдяната дискриминация между водачите, изтъкната от Република Литва и Република България, доводите на тези две държави членки се основават главно, ако не и изключително, на погрешното схващане, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължавал водачите да се върнат в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, без да могат свободно да избират мястото, където да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. В този смисъл подобен довод трябва да бъде отхвърлен, както вече беше посочено в точка 200 от настоящото решение.

327 Освен това всички водачи, наети на работа в Съюза, се намират в сходно положение, що се отнася до правото им да ползват нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. По-специално, тези водачи трябва да могат, независимо от своето гражданство и от държавата членка, в която е установен техният работодател, да ползват редовно тази почивка на мястото си на пребиваване, ако желаят това.

328 При тези обстоятелства, както отбелязва генералният адвокат в точка 342 от заключението си, не може да се приеме, че законодателят на Съюза явно е превишил пределите на широкото си право на преценка, с което разполага, като не е направил разграничение между различните водачи в зависимост от разстоянието, което трябва да изминат, за да се върнат на мястото си на пребиваване или в експлоатационния център на работодателя, при положение че подобно разграничение би довело до неприлагане спрямо някои водачи на социалната закрила, гарантирана с мярката, предвидена в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, поради бизнес модела, избран от техния работодател.

329 Всъщност, както правилно поддържа Съветът, тъй като всички водачи в сектора на автомобилния транспорт се намират в сходно положение, що се отнася до правото да ползват нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, трябва да им бъдат предоставени същите права, по-специално по отношение на връщането на мястото им на пребиваване или в експлоатационния център на работодателя, въпреки различната тежест, която упражняването на тези права би породила за съответните им работодатели в зависимост от избрания от тях бизнес модел.

330 В това отношение, както бе посочено в точка 279 от настоящото решение, именно водачите, които са наети на работа от транспортни предприятия, предоставящи основно, ако не и изцяло, своите услуги на получатели, установени в държави членки, отдалечени от държавата членка, в която са установени тези предприятия, които водачи поради това извършват превозите си по принцип далеч от мястото си на пребиваване, се нуждаят в най-голяма степен от защитата, произтичаща от предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 правило за хармонизация.

331 На трето място, що се отнася до наличието на твърдяната дискриминация между държавите членки в нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС, изтъкнато от Република България, доводите на тази държава членка също се основават главно, ако не и изключително, на погрешното схващане, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължавал водачите да се върнат в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, без да могат свободно да избират мястото, където да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. В този смисъл подобен довод трябва да бъде отхвърлен.

332 Освен това, дори да се приеме, че някои държави членки непряко са засегнати повече от други от тази разпоредба, макар тя да се прилага без разлика, достатъчно е да се припомни, че съгласно практиката на Съда акт на Съюза, чиято цел е да уеднакви нормите на държавите членки, доколкото се прилага еднакво за всички тях, не може да се счита за дискриминационен, тъй като такъв акт за хармонизация неминуемо води до различни последици в зависимост от предходното състояние на отделните национални правни уредби и практики (вж. в този смисъл решение от 13 ноември 1990 г., Fedesa и др., C-331/88, EU:C:1990:391, т. 20).

333 Тези съображения не могат да бъдат поставени под съмнение от твърдението на Румъния за цялостния дискриминационен ефект, който би произтекъл от всички разпоредби от „Пакета за мобилност“, срещу който са подадените от тази държава членка три жалби по дела C-546/20—C-548/20. Всъщност Румъния не е доказала по дело C-546/20, че от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 би произтекла дискриминация. В останалата си част критиките на тази държава членка относно Регламент 2020/1055 и Директива 2020/1057 ще бъдат разгледани в рамките на основанията и доводите, изтъкнати от нея в жалбите ѝ по дела C-547/20 и C-548/20 в подкрепа на исканията ѝ за отмяна на всички или на част от тези актове на Съюза.

334 Ето защо петото основание на Република България в първата си част следва да се отхвърли отчасти като недопустимо и отчасти по същество, както и второто основание на Република Литва във втората си част и третото основание на Румъния във втората си част следва да се отхвърлят по същество.

4) По нарушението на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС

i) Доводи на страните

335 На първо място, Република Литва с първото си основание и Република България с първото си основание в първата му част поддържат, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 нарушава член 45 ДФЕС, тъй като задължава водачите да се върнат на мястото си на пребиваване или в експлоатационния център на работодателя, без да предвижда възможност за водачите сами да избират мястото, където желаят да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Освен това тези държави членки отбелязват, че съгласно член 4, буква е) от Регламент № 561/2006 водачите имат основно право да изберат мястото, където да ползват почивките си.

336 Член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 лишавал водачите и от правото им да пребивават в държава членка с цел упражняване на трудова дейност и да останат на територията на държава членка, след като са били наети на работа в нея. Всъщност водачите нямали възможност да останат в приемащата държава членка, след като са извършили превози в нея.

337 За да бъде ефективно и полезно правото на работниците да бъдат наети и да извършват трудова дейност без дискриминация, то по необходимост трябва да бъде допълнено, както е постановил Съдът в решение от 7 май 1998 г., Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, т. 20 и 21), към правото на работодателите да ги наемат на работа при съблюдаване на правилата в областта на свободното движение на работниците. С приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 обаче законодателят на Съюза въвел правна уредба, която задължава транспортните предприятия да нарушават свободното движение на работници, като ги принуждава да задължат водачите да се върнат на мястото си на пребиваване или в експлоатационния център на предприятието против волята си. По този начин посочената разпоредба водела до дискриминация на водачите, извършващи дейност в сектора на автомобилния транспорт, в сравнение с работниците, извършващи дейност в други транспортни сектори.

338 На второ място, Република Литва с второто си основание в първата му част твърди, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 е несъвместим с целта за ефикасно и конкурентно функциониране на вътрешния пазар, прогласена в член 26 ДФЕС. Всъщност този член 1, точка 6, буква г), от една страна, възпрепятствал свободното движение на работници и от друга страна, третирал дискриминационно работниците, наети в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, в сравнение с работниците, наети в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза и в регионите, разположени около този център.

339 Всъщност първите били поставени в обективно по-сложно положение, тъй като, за да упражнят правото си на нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, те трябвало да изминат по-големи разстояния и да губят повече време от вторите. Освен това упражняването на характерните за вътрешния пазар свободи било възпрепятствано за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, тъй като те се намирали в по-неблагоприятно положение в сравнение с предприятията, установени в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза. Така по същите съображения като посочените в точка 303 от настоящото решение в контекста на доводите за нарушение на принципа на пропорционалност, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 бил протекционистична мярка.

340 На трето място, с първото си основание във втората му част Република България твърди, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 нарушава член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45 от Хартата.

341 Всъщност, като граждани на Съюза, водачите имали право да се движат свободно на територията на Съюза през почивката си. Следователно задължаването им да напуснат територията на държава членка и да отидат на конкретно място, за да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, представлявало ограничение на гарантираното от тези разпоредби свободно движение.

342 Освен това посоченото ограничение не било обосновано от легитимната цел за подобряване на условията на труд.

343 От една страна, с предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение не можело да се постигне тази цел. Всъщност правото на водачите свободно да разполагат със своето време за почивка, трябвало да включва свободата да избират мястото, където смятат да прекарат това време за почивка, и да решат дали възнамеряват да се придвижат за тази цел или не, като се имат предвид по-специално честотата на циклите на завръщане в държавата на пребиваване, както и увеличаването на стреса и умората, до които водят честите и дълги пътувания, свързани с изпълнението на задължението за връщане. Разглежданата мярка трябвало да предоставя на засегнатите работници действителна полза, която съществено да повишава тяхната социална закрила.

344 От друга страна, това задължение надхвърляло необходимото за постигане на преследваната от него цел. Всъщност целта да се гарантира нормалното връщане на водачите на мястото им на пребиваване, можело да бъде постигната също толкова ефективно с мярка като предпочетената от Парламента, състояща се в предоставяне на

водачите на правото да изберат друго място за почивка, при условие че работодателят е уведомен писмено за този избор най-малко една седмица преди ползването на такава почивка.

345 На четвърто място, с второто си основание Румъния твърди, че макар да се прилага без разлика, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 ограничава неоправдано свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС.

346 От една страна, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 предполагал за транспортните предприятия нови административни задължения, водещи до увеличаване на понасяните разходи. Всъщност тези предприятия следвало да могат по-специално да докажат организирането на редовното връщане на водачите чрез записите на тахографа, чрез графиците на дежурствата на водачите или чрез всеки друг документ. Освен това създаването на транспортно предприятие в държава членка, намираща се в периферията на Съюза, се оказвало по-малко рентабилно от гледна точка на разходите за изминаване на допълнителни хиляди километри на всеки четири седмици, за да се организира връщането от държавите членки, в които се съсредоточава търсенето на превози.

347 От друга страна, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 водел до намаляване на приходите за транспортните предприятия. Всъщност, тъй като повечето от тези предприятия били МСП, спазването на произтичащите от това мерки се отразявало на значителна част от пазара, по-специално с оглед на периодите, през които водачите не упражняват никаква стопанска дейност, и поради това водело до ограничаване на търговската дейност на посочените предприятия. Следователно тази разпоредба насърчавала транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, да създават дъщерни дружества или клонове и дори да преместват дейността си в държавите членки, намиращи се в центъра или в западната част на Съюза, като същевременно имала възпиращ ефект върху транспортните предприятия, установени в последните държави членки, що се отнася до създаването на дружества в първите. Това преместване обаче не било резултат от истински избор, а било последица от ограниченията, произтичащи от задължението за спазване на новите условия, установени в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

348 На пето място, в рамките на първото си основание във втората му част Румъния твърди, че задължението на превозвачите да организират дейността си по такъв начин, че нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация да се ползват в съответствие с изискванията, произтичащи от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, може да доведе до необосновани ограничения на свободното предоставяне на услуги. В рамките на петото си основание Република България също твърди, че тази разпоредба нарушава посочената основна свобода.

349 В това отношение Румъния подчертава, че вследствие на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 транспортните предприятия ще трябва да организират дейностите си по такъв начин, че посочената почивка да се ползва в съответствие с тези изисквания. Повечето от тях обаче били МСП, за което свидетелствал фактът, че в тази държава членка около 83 % от транспортните предприятия притежавали между едно и пет превозни средства. В този контекст мерките, приети за съобразяване с тази разпоредба, обуславяли и периодите, през които водачите не упражняват никаква стопанска дейност, което можело да доведе до намаляване на приходите. Като се имало предвид, че организирането на връщането на водачите водело до по-големи загуби за предприятията, установени в

държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, за да намалят разходите си, тези предприятия били принудени да пренасочат дейностите си към държавите членки, намиращи се в Западна Европа, като създадат дъщерни дружества или клонове, и дори да преместят дейността си там. Транспортният сектор обаче бил от съществено значение за националната икономика, особено за износа.

350 Парламентът и Съветът считат тези основания и доводи за неоснователни.

ii) Съображения на Съда

351 В самото начало следва да се отхвърли твърдението на Република България за нарушение на „свободното предоставяне на услуги“, тъй като в несъответствие с изискванията, произтичащи от член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и от член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда, припомнени в точка 139 от настоящото решение, тази държава членка изтъква такова нарушение, без да представи конкретни доводи в подкрепа на това твърдение.

352 След това уточнение следва да се припомни, че в областта на транспорта свободното предоставяне на услуги е уредено не с член 56 ДФЕС, който се отнася най-общо до свободното предоставяне на услуги, а със специалната разпоредба на член 58, параграф 1 ДФЕС, съгласно която „[с]вободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“, а именно част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, който обхваща членове 90—100 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2010 г., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 29, и от 21 декември 2023 г., Комисия/Дания (Максимална продължителност на паркирането), C-167/22, EU:C:2023:1020, т. 39).

353 От това следва, че услугите в областта на транспорта, по смисъла на член 58, параграф 1 ДФЕС, са изключени от приложното поле на член 56 ДФЕС (решения от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 160, и от 21 декември 2023 г., Комисия/Дания (Максимална продължителност на паркирането), C-167/22, EU:C:2023:1020, т. 39 и цитираната съдебна практика).

354 Следователно прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта трябва да бъде постигнато, съгласно Договора, чрез въвеждането на обща транспортна политика като уредената с членове 90—100 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2010 г., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 30).

355 Най-напред, следва по-специално да се припомни в това отношение, че съгласно член 91, параграф 1 ДФЕС за целите на прилагането на тази обща политика и като се вземат предвид специалните аспекти на превозите, Парламентът и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с ЕИСК и КР, установяват, първо, общи правила, приложими към международния транспорт от и към територията на държава членка или преминаване през територията на дадена държава членка, второ, условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава, трето, мерките за подобряване на безопасността на транспорта и четвърто, всички други необходими разпоредби. При приемането на тези мерки законодателят на Съюза трябва в съответствие с член 91, параграф 2 ДФЕС да вземе предвид случаите, при които тяхното прилагане би могло сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и

експлоатацията на транспортното оборудване. По-нататък, съгласно член 94 ДФЕС всички мерки, предприети в рамките на Договорите по отношение на тарифите и условията за транспорт, вземат предвид икономическото положение на превозвачите. Накрая, член 95 ДФЕС забранява дискриминацията при пътното движение в рамките на Съюза, съществуваща под формата на различни цени и условия за превоз за едни и същи стоки по един и същ маршрут, основани на държава на произход или местоназначение на стоките.

356 Следователно свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 56 ДФЕС, може да се приложи по отношение на транспортните услуги само доколкото акт на Съюза, приет на основание на посочените разпоредби от Договорите във връзка с транспорта, го е направил приложимо (вж. в този смисъл решения от 5 октомври 1994 г., Комисия/Франция, C-381/93, EU:C:1994:370, т. 12 и 13, от 6 февруари 2003 г., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, т. 24, и от 21 декември 2023 г., Комисия/Дания (Максимална продължителност на паркирането), C-167/22, EU:C:2023:1020, т. 40).

357 За разлика от това разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване, предвидени в членове 49—55 ДФЕС, са пряко приложими към транспорта (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2010 г., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 33).

358 От това следва, че както отбелязва генералният адвокат в точки 48 и 50 от заключението си, за режима на превозите в правото на Съюза е характерно прилагането, от една страна, на правото на установяване във всяка държава членка, основано на Договора за функционирането на ЕС, съчетано с прилагането, от друга страна, на правото на превозвачите на свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, което е гарантирано само доколкото това право е признато посредством мерки на вторичното право, приети от законодателя на Съюза в рамките на общата транспортна политика, предвидена в членове 90—100 ДФЕС. Така този специален режим ограничава възможността за гражданите на държавите членки да предоставят временно услугите си за автомобилен превоз в държава членка, различна от държавата членка на установяването им, като в замяна на това гражданите на всички държави членки имат право, като упражняват основната свобода, закрепена в членове 49—55 ДФЕС, да се установяват за постоянно в друга държава членка и да упражняват там професията превозвач при същите условия като гражданите на тази държава членка.

359 В случая, що се отнася, на първо място, до твърдяното нарушение, от една страна, на член 26 ДФЕС, отнасящ се до функционирането на вътрешния пазар, и от друга страна, на член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от Хартата, отнасящи се до свободното движение на гражданите на Съюза, както и на член 45 ДФЕС, отнасящ се до свободното движение на работниците, следва да се констатира, че основанията и доводите, изтъкнати в това отношение от Република Литва и Република България, почиват изключително на погрешното схващане, както бе посочено в точки 168—180 от настоящото решение, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължавал водачите да се върнат в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, без да могат свободно да избират мястото, където да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Следователно, както бе посочено в точка 200 от това решение, тези основания и доводи трябва да бъдат отхвърлени само по това съображение.

360 Що се отнася, на второ място, до твърдяното нарушение на свободата на установяване, изтъкнато от Румъния, следва да се припомни, че съгласно член 49, първа алинея ДФЕС в рамките на разпоредбите на част трета, дял IV, глава 2 от Договора за функционирането на ЕС ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват.

361 Както следва от точка 357 от настоящото решение, тези разпоредби от Договора за функционирането на ЕС в областта на свободата на установяване са пряко приложими към транспорта, а не — за разлика от свободното предоставяне на услуги — посредством отнасящия се до последните част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС.

362 Съгласно постоянната съдебна практика свободата на установяване, която член 49 ДФЕС признава на гражданите на Съюза и която им предоставя възможността да започват и упражняват дейност като самостоятелно заети лица, както и да учредяват и управляват предприятия при същите условия като определените от законодателството на държавата членка на установяване за собствените ѝ граждани, включва, съгласно член 54 ДФЕС, за учредените в съответствие със законодателството на държава членка дружества със седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Съюза, правото да извършват дейността си в съответната държава членка посредством дъщерно дружество, клон или представителство (решение от 22 септември 2022 г., Admiral Gaming Network и др., C-475/20—C-482/20, EU:C:2022:714, т. 36 и цитираната съдебна практика).

363 Понятието „установяване“ по смисъла на Договора за функционирането на ЕС има много широк обхват, който включва възможността гражданин на държава членка да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата по произхода му, и да извлича полза от това, за разлика от свободното предоставяне на услуги, чрез което такъв гражданин временно упражнява дейността си в друга държава членка (вж. в този смисъл решение от 30 ноември 1995 г., Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, т. 25 и 26).

364 Така това понятие включва действителното упражняване на икономическа дейност посредством трайно поместване на дейността в приемащата държава членка за неопределен срок. Следователно то предполага действително установяване на съответния оператор в тази държава членка и ефективно упражняване от негова страна на икономическа дейност там (решение от 2 септември 2021 г., Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, т. 32 и цитираната съдебна практика).

365 Съгласно постоянната практика на Съда за ограничение на свободата на установяване трябва да се счита всяка мярка, която забранява, възпрепятства или прави по-малко привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода (решения от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 61 и цитираната съдебна практика, и от 8 юни 2023 г., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, т. 61), като тази забрана се отнася не само за националните мерки, но и за мерките, постановени от институциите на Съюза (вж. по аналогия, що се отнася до свободното предоставяне на услуги, решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 104 и цитираната съдебна практика).

366 В това отношение следва да се уточни също, че дори когато е с малък обхват или несъществено значение, ограничаването на тази основна свобода е по принцип забранено от Договора за функционирането на ЕС (решение от 22 септември 2022 г., Admiral Gaming Network и др., C-475/20—C-482/20, EU:C:2022:714, т. 40 и цитираната съдебна практика).

367 Съгласно установената съдебна практика ограничаването на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от общ интерес и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с това ограничение може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (решения от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 65, и от 8 юни 2023 г., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, т. 64).

368 В случая, противно на поддържаното от Румъния, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, който се прилага без разграничение към всички транспортни предприятия, попадащи в приложното поле на Регламент № 561/2006, независимо в коя държава членка са установени, не представлява дори минимално ограничение на свободата на установяване, гарантирана в член 49 ДФЕС.

369 От една страна, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 изобщо не възпрепятства правото на транспортните предприятия, установени в държави членки, различни от Румъния, да извършват в нея транспортната си дейност чрез създаването на дъщерно дружество, клон или представителство.

370 От друга страна, тази разпоредба не накърнява и правото на установените в Румъния транспортни предприятия да упражняват дейностите си в други държави членки по свой избор чрез създаването в тях на дъщерно дружество, клон или представителство.

371 Тези съображения не се поставят под въпрос от твърденията на Румъния относно разходите, до които би довело предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение за транспортните предприятия.

372 Несъмнено транспортните предприятия, които преди приемането на тази разпоредба не са организирали работата на водачите си по такъв начин, че последните да имат възможността да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в държавата членка, в която са установени тези предприятия, или на мястото си на пребиваване, могат да понесат допълнителни тежести поради въвеждането на задължението, предвидено в посочената разпоредба. Такова въздействие обаче засяга посочените предприятия независимо от държавата членка, в която са установени, при това — поради възприетия от тях бизнес модел.

373 Освен това е вярно, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, може да има по-голямо въздействие върху транспортните предприятия, чиито водачи извършват дълги пътувания далеч от експлоатационния център на своя работодател или от мястото си на пребиваване, което може да доведе до някои допълнителни разходи за тези предприятия, както и до евентуална загуба на приходи. Тази разлика във въздействието обаче, която произтича от възприетия от посочените предприятия бизнес модел, изобщо не отразява наличието на ограничение на свободата на установяване, тъй като, както бе посочено в точка 370 от настоящото решение, тази

разпоредба по никакъв начин не ограничава свободата на транспортните предприятия да се установят в други държави членки, като се базират и действително упражняват там дейността на превозвач чрез постоянен обект.

374 На трето и последно място, що се отнася до твърдението на Румъния, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 може да доведе до необосновани ограничения на свободното предоставяне на услуги, достатъчно е да се отбележи, че дори да се приеме, че предвиденото в тази разпоредба задължение може да направи по-малко привлекателно предоставянето на транспортни услуги, спадащо към бизнес модела, посочен в точки 372 и 373 от настоящото решение, все пак от това не следва нарушение на правилата на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободното предоставяне на услуги.

375 Всъщност, както е видно от точки 352—358 от това решение, свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта е уредено не с член 56 ДФЕС, който се отнася най-общо до свободното предоставяне на услуги, а със специалната разпоредба на член 58, параграф 1 ДФЕС, съгласно която свободното предоставяне на транспортни услуги се регулира от членове 90—100 ДФЕС, от които се състои част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, отнасящ се до общата транспортна политика. Следователно прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта трябва да бъде постигнато, съгласно този договор, чрез въвеждането на обща транспортна политика, която попада в обхвата на разпоредбите, приети от Парламента и Съвета по-специално на основание член 91, параграф 1 ДФЕС.

376 Точно такава е целта на Регламент 2020/1054, приет от законодателя на Съюза въз основа на тази разпоредба, за да измени Регламент № 561/2006, който от своя страна е приет на основание член 71 от Договора за ЕО, понастоящем член 91 ДФЕС, за да хармонизира някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт.

377 От това следва, че както отбелязва генералният адвокат в точка 177 от заключението си, законодателят на Съюза е в правото си, като изменя законодателен акт, за да увеличи социалната закрила на съответните работници, да промени условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги в областта на автомобилния транспорт, тъй като съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС степента на либерализация в тази област се определя не пряко от член 56 ДФЕС, а от самия законодател на Съюза при осъществяването на общата транспортна политика. Следователно мерките, приети от последния в областта на свободното предоставяне на транспортни услуги, могат да имат за цел не само да улеснят упражняването на тази свобода, но и евентуално да осигурят защитата на други признати от Съюза основни интереси, които тази свобода може да засегне (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 105), като това включва подобряването на условията за заетост, посочено в преамбюла на Договора за функционирането на ЕС и в член 151, първа алинея ДФЕС, както и осигуряването на адекватна социална закрила по смисъла на член 9 и член 151, първа алинея ДФЕС.

378 Освен това, както е видно от член 90 ДФЕС, общата транспортна политика на Съюза трябва да позволява да се осъществяват целите на Договорите, които включват посочените в предходната точка.

379 От това следва, че в рамките на мерките, приети за прилагането на общата транспортна политика, сред които е предвидената в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, за да гарантира, че водачите, наети от транспортни предприятия, няма да останат отдалечени за дълги периоди от мястото си на пребиваване, законодателят на Съюза е в правото си да приеме мерки за подобряване на условията им на заетост, както и да им осигури адекватна социална закрила.

380 Ето защо твърдението за нарушение на свободното предоставяне на услуги, изтъкнато от Република България в рамките на петото ѝ основание, посочено в точка 351 от настоящото решение, следва да се отхвърли като недопустимо. Освен това следва да се отхвърлят по същество първото основание на Република Литва и второто ѝ основание в първата си част, първото основание на Република България, второто основание на Румъния, както и доводите за нарушение на правилата на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободното предоставяне на услуги, изтъкнати от тази държава членка в рамките на първото ѝ основание във втората си част.

5) По нарушението на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС

i) Доводи на страните

381 Румъния, в рамките на доводите, развити в подкрепа на първото ѝ основание във втората му част, за нарушение на принципа на пропорционалност, и Република Полша съответно с третото и четвъртото си основание твърдят, че с приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза не е спазил изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС.

382 На първо място, що се отнася до нарушението на член 91, параграф 2 ДФЕС, Република Полша поддържа, че повърхностният характер на оценката на въздействието — социални аспекти, и липсата на оценка на въздействието относно мярката, приета окончателно с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, не позволявали да се приеме, че надлежно е взето предвид въздействието на тази разпоредба както върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, така и върху експлоатацията на транспортното оборудване. Въпреки че законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, задължението му да вземе предвид някои последици, не можело да се ограничи просто до запознаване с тях, тъй като в противен случай член 91, параграф 2 ДФЕС би бил лишен от ефективност.

383 От една страна, що се отнася до въздействието върху експлоатацията на транспортното оборудване, Република Полша счита, че оценката на въздействието — социални аспекти, по-специално не отчита последиците, произтичащи от увеличаването на броя на пътуванията по основните направления на транзитно преминаване на Съюза, брой, който възлизал на 8 880 000 пътувания за връщане в рамките на една година. Според тази държава членка обаче посочените допълнителни пътувания увеличавали задръстванията по пътищата и така утежнявали установеното в оценката на въздействието — социални аспекти, влошаване на състоянието на пътната инфраструктура. В този контекст следвало да се вземе предвид „законът за четвъртата степен“, разработен от American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), американски орган по стандартизация, показващ въздействието на превозните средства върху пътната инфраструктура, според който ефектът на износване на пътищата се увеличавал експо-

ненциално с увеличаването на теглото на превозното средство, повдигнато на четвърта степен. Поради това, въпреки че тежкотоварните автомобили са по-малко от пътническите превозни средства, тяхното въздействие върху инфраструктурата било много по-голямо.

384 От друга страна, що се отнася до въздействието върху жизненото равнище и нивото на заетост, увеличаването на пътния трафик щяло да навреди и на качеството на живот в зоните, разположени в близост до основните транспортни възли. Република Полша счита, че правните промени в автомобилния транспорт ще доведат до нарастване средно с 19 % на случаите на рисково поведение на водачите, свързано с изкушението да нарушат правната уредба, с цел да се приспособят към или да заобикалят това ново задължение, като същевременно щял да се увеличи броят на смъртоносните пътни произшествия. Не били взети предвид и тежките последици за водачите и транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, за които средната продължителност на пътуването за връщане в експлоатационния център на работодателя била значително по-голяма, нито допълнителните административни и организационни тежести, наложени на транспортните предприятия, повече от половината от които са МСП. От това произтичал много вероятен риск от фалит на редица транспортни предприятия или прехвърлянето им в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза. В същия смисъл Румъния поддържа, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, ще доведе за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, до увеличаване на разходите и до намаляване на приходите в по-голяма степен, отколкото за установените в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза, вследствие на което редица от тях ще се преместят в последните държави членки.

385 На второ място, що се отнася до нарушението на член 94 ДФЕС, Република Полша изтъква, че с приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза не е взел предвид икономическото положение на транспортните предприятия, по-специално на МСП, които съставляват по-голямата част от тях в Съюза. Всъщност в оценката на въздействието — социални аспекти, било разгледано повърхностно въздействието на тази разпоредба върху МСП, въпреки че тя им налагала административни и организационни тежести. Румъния счита също, че поради тази причина предвиденото в последната разпоредба задължение засяга сериозно положението на транспортните предприятия.

386 Освен това Република Полша подчертава, че увеличаването на броя на километрите, което неизбежно произтича от това задължение, трябва да се преценява в общия контекст на първия пакет от мерки за мобилност, част от който е Регламент 2020/1055. Прилагането на разпоредбите на този регламент обаче водело всяка година до пътувания от 2 035 200 000 километра само за превозните средства, които се връщат в експлоатационните центрове в Полша. Ако се приемело, че 60 % от тези курсове се извършват без товар, посочените превозни средства изминавали годишно 1 221 120 000 километра без товар. Сред многобройните възможни мерки, целящи да гарантират, че работниците упражняват правото си на почивка, законодателят на Съюза избрал най-тежката за транспортните предприятия мярка.

387 Една от последиците от това положение била оттеглянето от пазара на част от транспортните предприятия от сектора на МСП, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, тъй като поради отдалечеността им от центъра на Съюза за тези предприятия щяло да е особено трудно да изпълнят административните и

организационните изисквания, свързани със задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054. Част от транспортните предприятия можели също да решат да прехвърлят експлоатационните си центрове в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза. Тезата, че търговското решение за преместване на предприятието не би могло да му навреди, се опровергавала от факта, че преместването на седалището на предприятието представлявало много голяма тежест за неговата дейност. Освен това, за разлика от многонационалните предприятия, МСП били свързани с мястото, от което предоставят услугите си.

388 Според Република Полша налагането на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, по време на пандемията от COVID-19 също показва, че икономическото положение на транспортните предприятия не е било взето предвид. Всъщност икономическите последици от тази пандемия се усещали особено отчетливо в транспортния сектор, тъй като той бил изложен на намаляване на търсенето и на ограниченията за преминаване на вътрешните граници, въведени отново от държавите членки. Тези последици обаче вече били налице в хода на законодателната процедура.

389 Парламентът и Съветът считат тези основания и доводи за неоснователни.

ii) Съображения на Съда

390 Най-напред следва да се подчертае, че както бе посочено в точки 352, 354 и 355 от настоящото решение, както член 91, параграф 2 ДФЕС, така и член 94 ДФЕС се съдържат в част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, който се отнася до общата транспортна политика.

391 Що се отнася, на първо място, до твърдяното нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, необходимо е да се припомни, че по силата на тази разпоредба, когато приема посочените в параграф 1 от този член мерки, които имат за цел да осъществят прилагането на общата транспортна политика, с оглед на техните специални аспекти, законодателят на Съюза трябва да вземе предвид случаите, при които прилагането на тези мерки би могло сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и експлоатацията на транспортното оборудване.

392 Тъй като Регламент 2020/1054 е приет от законодателя на Съюза на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, като това правно основание не се оспорва в рамките на настоящото производство, той е трябвало да вземе предвид при приемането на член 1, точка 6, буква г) от този регламент изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

393 В това отношение член 91, параграф 2 ДФЕС задължава законодателя на Съюза, когато приема мерки на основание параграф 1 от този член 91, да „вземе предвид“ тяхното въздействие върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, което се вписва в по-широката рамка на претегляне на различните засегнати цели и интереси. Освен това, както подчертава генералният адвокат в точка 285 от заключението си, употребата на думата „сериозно“ показва, че член 91, параграф 2 ДФЕС изисква значителна степен на въздействие на разглежданите мерки върху тези параметри, а не просто засягане.

394 Така от член 91, параграф 2 ДФЕС следва, че сериозно въздействие върху жизненото равнище и заетостта в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване не представлява абсолютна граница от гледна точка на широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза в областта на общата транспортна политика при приемането на мерки на това основание, стига да вземе предвид тези обстоятелства.

395 От това следва, че при преценката на въздействието вследствие на приемането на мярка на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, законодателят на Съюза е длъжен да отчете балансирано различните разглеждани интереси, за да постигне легитимните цели, които преследва. Така сам по себе си фактът, че той трябва да вземе предвид жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони и следователно икономическите интереси на транспортните предприятия, не е пречка спрямо последните да се приложат обременяващи мерки (вж. по аналогия решение от 9 септември 2004 г., Испания и Финландия/Парламент и Съвет, C-184/02 и C-223/02, EU:C:2004:497, т. 72 и цитираната съдебна практика).

396 От това следва, че член 91, параграф 2 ДФЕС по същество отразява задължението на законодателя на Съюза да действа при спазване на принципа на пропорционалност, като приема мерки, които са годни да осъществят преследваната цел и явно не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.

397 Впрочем, освен че основанията и доводите, изтъкнати при разглеждането на твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, са отхвърлени, Румъния и Република Полша не са представили в подкрепа на настоящите основания и доводи за нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС никакво допълнително доказателство за твърдението си, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 би имало сериозно въздействие върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, което въздействие законодателят на Съюза не е взел предвид при въвеждането на това задължение, в нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС.

398 Освен това тези основания и доводи се припокриват или изцяло, що се отнася до Румъния, или до голяма степен, що се отнася до Република Полша, с вече изтъкнатите в подкрепа на основанията за нарушение на принципа на пропорционалност.

399 Така, що се отнася, първо, до въздействието на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 върху експлоатацията на транспортното оборудване, развитите от Република Полша доводи, с които тя отправя критика срещу оценката на въздействието — социални аспекти, че в нея не са разгледани отрицателните последици от тази разпоредба върху пътната инфраструктура, се основават изцяло на схващането, че задължението на транспортните предприятия да организират работата на водачите по такъв начин, че последните да могат да се върнат в експлоатационния център на работодателя си или на мястото си на пребиваване, би довело до значително увеличаване на трафика. Както обаче е видно от точки 236 и 295 от настоящото решение, това схващане е погрешно, тъй като предполага, от една страна, преди приемането на тази мярка малък брой водачи да се връщат на едното или на другото място и от друга страна, това връщане непременно да е трябвало да се извършва с използваното от водача превозно средство.

400 Впрочем, както бе подчертано в точка 295 от настоящото решение, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 не забранява на транспортното предприятие да съчетае връщането на водача с извършването от него на превоз до държавата членка, в която се намират посочените места, за да се ограничат обратните празни курсове, насочени само към изпълнението на задължението по тази разпоредба. В това отношение обаче Република Полша не обяснява по какъв начин подобно връщане би засегнало в по-голяма степен пътната инфраструктура, отколкото всяко друго пътуване, което същите водачи извършват със своето превозно средство в рамките на обичайните превози на своя работодател. Освен това не е доказано и че превозно средство, което не се връща в експлоатационния център на работодателя или на мястото на пребиваване на водача, непременно ще бъде спряно и поради това няма да се използва през съответния период, за да продължат обичайните дейности на транспортното предприятие.

401 Второ, що се отнася до въздействието на член 1, точка 6, буква г) върху качеството на живот в зоните, разположени в близост до основните транспортни възли, и до рисковете, които предвиденото в тази разпоредба задължение поражда по отношение на безопасността на движението по пътищата, изтъкнатите от Република Полша доводи също се основават по същество на това погрешно схващане, че посочената разпоредба била източник на значително увеличаване на трафика, което не позволява да се установи, че законодателят на Съюза не е взел предвид това въздействие. Освен това, доколкото тази държава членка отправя критика за липсата на разглеждане от законодателя на Съюза на последиците от същата разпоредба за водачите, наети в някои държави членки, поради значителните разстояния, които те трябва да изминат, и за произтичащата от това по-голяма умора, доводите ѝ трябва да бъдат отхвърлени поради вече изложените в точка 292 от настоящото решение съображения.

402 Що се отнася, трето, до въздействието на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 върху нивото на заетост, Република Полша твърди, че тази разпоредба води до допълнителни административни и организационни тежести, при които „е много вероятен рискът“ да се стигне до фалит на редица транспортни предприятия или до прехвърлянето им в държавите членки, намиращи се в „центъра на Съюза“. При липсата обаче на каквито и да било конкретни доказателства в подкрепа на основателността му подобно твърдение трябва да се счита за спекулативно и при всяко положение — за недостатъчно, за да се докаже сериозно въздействие върху нивото на заетост. Както бе посочено в точки 276 и 293 от настоящото решение, това се отнася и за също толкова общото и абстрактно твърдение на Румъния, че предвиденото в тази разпоредба задължение ще доведе до преместване на установени в някои държави членки транспортни предприятия поради увеличаването на разходите им и намаляването на приходите им.

403 В този смисъл посочените доводи не могат да поставят под въпрос констатациите на Комисията в оценката ѝ на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 60 и 61), че мерките относно работното време и реда за ползване на седмичната почивка би трябвало да имат положително въздействие върху привлекателността на професията на водача и следователно върху предлагането на пазара на труда, като в тази оценка на въздействието е отбелязано, че недостигът на водачите отчасти се дължи на влошаването на условията на труд, което вреди на доброто име и на привлекателността на професията (част 1/2, стр. 9). Както обаче е видно от проучване, на което се позовава Република Полша („Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020—2030“

(„Транспортът на бъдещето: доклад за перспективите за развитие на автомобилния транспорт в Полша през периода 2020—2030 г.“), 2019 г., стр. 42), именно дългите разстояния далеч от мястото на пребиваване са една от причините за такъв недостиг.

404 При всички положения, следва да се подчертае също, че противно на твърденията на Румъния и Република Полша, самият факт, че някои транспортни предприятия биха могли да понесат по-високи разходи и административни тежести поради увеличаването на социалната закрила, гарантирана на водачите с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, изобщо не може да се счита за отстъпление при установяването на обща транспортна политика, което представлява нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС.

405 Всъщност, както вече бе посочено в точка 266 от настоящото решение, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 9 от този Договор, сред които е осигуряването на адекватна социална закрила. Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може правилно да изпълни възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели, само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие.

406 На второ място, що се отнася до довода за твърдяно нарушение на член 94 ДФЕС, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба всички мерки, предприети в рамките на Договорите „по отношение на тарифите и условията за транспорт“, вземат предвид икономическото положение на превозвачите.

407 Член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 обаче не урежда тарифите или условията за транспорт на стоки или пътници, а определя условията, при които водачите ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, като предвижда, че транспортните предприятия трябва да организират работата на водачите по такъв начин, че те да могат да се връщат на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на своя работодател или на мястото си на пребиваване. Следователно тази разпоредба има твърде непряко въздействие върху тарифите и условията за транспорт на стоки или пътници, за да може да попадне в обхвата на член 94 ДФЕС, което е достатъчно, за да се отхвърлят доводите на Румъния и на Република Полша за нарушение на посочената разпоредба.

408 Ето защо следва да се отхвърлят по същество твърдението на Румъния, съдържащо се в рамките на първото ѝ основание във втората му част относно нарушението на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС, както и третото и четвъртото основание на Република Полша.

6) По нарушението на разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда

i) Доводи на страните

409 Република Литва с третото си основание и Република Полша с петото си основание твърдят, че с приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е нарушил разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда. В това отношение Република Литва изтъква нарушение на член 3, параграф 3 ДЕС, на членове 11 и 191 ДФЕС, както и на „политиката на Съюза в областта на околната среда и на борбата с изменението на климата“, докато Република Полша твърди нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата.

410 Тези държави членки подчертават, че съгласно посочените разпоредби законодателят на Съюза трябва да взема предвид изискванията за защита на околната среда както при определянето и прилагането на другите политики на Съюза, така и в рамките на други действия на Съюза. Всъщност целта за защита на околната среда, установена в член 191 ДФЕС, не можело да се взема предвид, нито да се осъществява само с мерките, приети съгласно член 192 ДФЕС, в рамките на отделна и самостоятелна политика. Принципът за включване на изискванията относно околната среда, закрепен в член 11 ДФЕС, позволявал да се съгласуват целите и изискванията за защита на околната среда с другите интереси и цели, преследвани от Съюза.

411 Според Република Полша тълкуване, според което член 11 ДФЕС се отнася до области от правото на Съюза, а не до конкретни мерки, не позволявало да се постигне преследваната с тази разпоредба цел. Фактът, че Регламент 2020/1054 е част от по-широк пакет от мерки, насочени към намаляване на замърсяващите емисии, отделяни от сектора на автомобилния транспорт, не доказвал, че въздействието на този регламент върху околната среда, и по-специално върху възможността за постигане на екологичните цели, определени в документите и актовете, приети от Съюза в областта на околната среда, е било надлежно взето предвид. Освен това не било възможно и да се приеме, че след като бъдат определени, целите за намаляване на емисиите на парникови газове остават непроменени, независимо от допълнителните емисии, отделяни в бъдеще вследствие на изпълнението на задължения, произтичащи от нова правна уредба на Съюза.

412 Република Литва и Република Полша споделят тълкуването, възприето от генералния адвокат Geelhoed в точки 59 и 60 от заключението му по дело Австрия/Парламент и Съвет (C-161/04, EU:C:2006:66), според което, когато интересите в областта на околната среда явно не са били взети предвид или са били напълно пренебрегнати, член 11 ДФЕС може да служи като стандарт за проверка на валидността на законодателството на Съюза. Когато е установено, че приета от законодателя на Съюза особена мярка застрашава постигането на целите, определени от него в други актове на вторичното право, приети в областта на околната среда, този законодател бил длъжен да претегли противоположните интереси и евентуално да внесе подходящи изменения в приложимите актове в областта на околната среда.

413 В случая законодателят на Съюза не изпълнил това задължение, тъй като не проверил въздействието на изпълнението на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, върху изискванията в областта на околната среда.

414 Изпълнението на последното задължение обаче водело до допълнителни пътувания на тежкотоварни автомобили, включително празни курсове, от които произтичали емисии на CO_2 и на атмосферни замърсители, стоящи в основата на редица здравословни проблеми. Последиците за околната среда от обжалваните разпоредби на Регламент 2020/1054 също трябвало да се разгледат кумулативно с породените от Регламент 2020/1055 и Директива 2020/1057, които също са част от „Пакета за мобилност“ и също задължавали водачите на тежкотоварни автомобили да извършват допълнителни пътувания.

415 Освен това Република Литва изразява убеждението си, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, неизбежно ще намали ефективността на транспортната система и ще засегне политиката на Съюза в областта на околната среда и борбата с изменението на климата.

416 Що се отнася до Република Полша, тя отбелязва по-специално, че според прогнозите на Международния съюз за автомобилен транспорт (IRU), видно от отвореното му писмо от 26 октомври 2018 г., връщането на превозни средства, наложено с Регламент 2020/1055, ще доведе само по себе си до 100 000 тона емисии на CO_2 в повече годишно. Доклад, изготвен от KPMG („Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I“ („Оценка на въздействието на предварителното споразумение относно първия пакет мерки за мобилност“), 20 февруари 2020 г.), показвал също, въз основа на примера с българските превозвачи, че годишното нарастване на емисиите на CO_2, породено от посоченото връщане на превозни средства в България, ще възлиза на около 71 000 тона. Според друга оценка, направена от European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Европейски център за международна икономическа политика) (M. Bauer, „4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package“ („Допълнителни 4 милиона тона CO_2 вследствие на предложението за правила на Съюза относно каботажните превози в пакета мерки за мобилност“), януари 2020 г.) въз основа на изчисленията, направени от KPMG за българския сектор на международния автомобилен транспорт и на данни на Евростат, допълнителните емисии на CO_2 за целия Съюз, произтичащи от проекта за изменение на разпоредбите относно каботажните превози, възлизали на около четири милиона тона. Според собствените оценки на Република Полша допълнителните празни курсове, наложени със задължението за връщане на превозните средства, приложимо за полския автомобилен парк от над 2,5 тона, извършващ дейност в международния транспорт, водели до 672 024 тона CO_2.

417 Според Република Литва и Република Полша тези допълнителни емисии на CO_2 могат да възпрепятстват постигането на целите на Съюза в областта на климата до 2050 г., посочени в Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 11 декември 2019 година „Европейският зелен пакт“ (COM(2019) 640 final) (наричан по-нататък „Зеленият пакт“), които цели Европейският съвет приел на заседание, проведено на 12 декември 2019 г. Освен това Република Полша се позовава на Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите от 17 септември 2020 г., озаглавено „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г.: Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“ (COM(2020) 562 final, стр. 26).

418 Република Полша счита, че тези допълнителни емисии на CO_2 също така биха могли да поставят под въпрос постигането от държавите членки на целите, определени в Регламент (ЕС) 2018/842 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за

задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021—2030 г., допринасящи за действията в областта на климата в изпълнение на задълженията, поети по Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013 (ОВ L 156, 2018 г., стр. 26).

419 Що се отнася до допълнителните емисии на атмосферни замърсители, според Република Полша те биха могли значително да възпрепятстват изпълнението на задълженията на държавите членки съгласно Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО (ОВ L 344, 2016 г., стр. 1). Тези допълнителни емисии биха могли също да застрашат постигането на целите, преследвани с Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1).

420 Нито един от обжалваните актове, от които се състои „Пакетът за мобилност“, не разглеждал тези различни рискове от въздействие. В оценката на въздействието — социални аспекти, Комисията само констатирала, че не е установила никакво въздействие върху околната среда от разглежданите варианти. Тази констатация обаче не била нито подкрепена с доказателства, нито достоверна.

421 Въпреки че някои държави членки и Комисията посочили, че е необходимо да се вземе предвид въздействието на предложените мерки, по-специално на задължението за връщане на превозните средства, както и на ограниченията, приложими за каботажния превоз, върху нарастването на броя на празните курсове и емисиите на CO_2, и подчертали необходимостта да се извърши оценка на въздействието на всички тези мерки на равнището на Съюза, законодателят на Съюза пренебрегнал тези опасения. Изготвянето на допълнителни оценки преди края на 2020 г., обявено от отговарящия за транспорта комисар, г-жа Vălean, относно последиците от задължителното връщане на превозните средства в държавата членка на установяване на всеки осем седмици и от ограниченията, приложими към комбинираните превози, изобщо не преодолявало това неизпълнение на задължение и дори потвърждавало основателността на настоящите основания и доводи за нарушение на разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда.

422 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

ii) Съображения на Съда

423 На първо място, що се отнася до член 3, параграф 3 ДЕС, на който се позовава Република Литва, както отбелязва генералният адвокат в точка 566 от заключението си, в тази разпоредба се посочват различни основни цели, преследвани от Съюза, без да се установява йерархия между тях, така че изпълнението на тези цели, които включват по-специално, наред със защитата на околната среда, прилагането на устойчиво развитие, основано на балансиран икономически растеж и социална икономика, насочена към социален прогрес, както и насърчаването на социалната закрила, трябва да бъде резултат от политиките и действията на Съюза и на държавите членки.

424 Следователно за разлика от специалните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, с които се конкретизират изброените в нея общи цели и се урежда съответната материя, тази разпоредба не може да бъде част от параметрите, въз основа на които може да се прецени дали дадена разпоредба от вторичното право съответства на първичното право (вж. в този смисъл решение от 11 март 1992 г., Compagnie commerciale de l'Ouest и др., C-78/90—C-83/90, EU:C:1992:118, т. 18 и цитираната съдебна практика).

425 На второ място, що се отнася до член 191 ДФЕС, на който също се позовава Република Литва, този член се съдържа в част трета, дял XX от Договора за функционирането на ЕС, който се отнася до политиката на Съюза в областта на околната среда. Регламент 2020/1054 обаче е приет от законодателя на Съюза въз основа не на тази политика, а на общата транспортна политика, която е предмет на същата част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, по-конкретно на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, като това правно основание не е оспорено в рамките на настоящото производство.

426 В това отношение следва да се припомни също, че законодателен акт като Регламент 2020/1054 не може да спада към политиката на Съюза в областта на околната среда само поради факта, че с него трябва да се вземат предвид изисквания, свързани със защитата на околната среда (вж. в този смисъл решение от 15 април 2021 г., Нидерландия/Съвет и Парламент, C-733/19, EU:C:2021:272, т. 48 и цитираната съдебна практика).

427 От това следва, че член 191 ДФЕС, отнасящ се до политиката на Съюза в областта на околната среда, не е релевантен за проверката на законосъобразността на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

428 На трето място, що се отнася до член 11 ДФЕС, който се съдържа в част първа, дял II от този договор, предвиждащ разпоредби с общо приложение, този член гласи, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност за да се насърчи устойчивото развитие.

429 На четвърто място, що се отнася до член 37 от Хартата, този член предвижда, че високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

430 В това отношение от разясненията относно Хартата е видно, че съдържащият се в този член принцип по същество се основава на член 3, параграф 3 ДЕС, както и на членове 11 и 191 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, т. 62).

431 На пето място, що се отнася до другите актове на вторичното право, на които се позовават Република Литва и Република Полша, следва да се припомни, че що се отнася до различните регламенти и директиви, посочени в точки 418 и 419 от настоящото решение, на които се основава последната държава членка, материалната законосъобразност на даден акт на Съюза не бива да се преценява от гледна точка на друг акт на Съюза от същия нормативен ранг, освен ако е приет в приложение на последния или ако в единия от тези два акта изрично е предвидено, че единият от тях има предимство пред другия (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 119), което в случая не е така.

432 Същото се отнася a fortiori за Зеления пакт, на който се позовават Република Литва и Република Полша и който към датата на приемане на Регламент 2020/1054 е представлявал само прието от Комисията съобщение, както и за посочените в точка 417 от настоящото решение заключения от заседанието на Европейския съвет от 12 декември 2019 г., на които се позовава Република Литва и чието твърдяно „политическо“ въздействие върху законодателните правомощия на Парламента и на Съвета не може да бъде основание за отмяна от Съда на разпоредбите на посочения регламент (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 86).

433 При това положение следва само да се провери дали, както по същество твърдят Република Литва и Република Полша, при приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е нарушил изискванията, свързани със защитата на околната среда, произтичащи от член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

434 В това отношение следва първо да се констатира, че Република Литва само твърди общо и абстрактно, че задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, неизбежно ще засегне политиката на Съюза в областта на околната среда. Доводите ѝ обаче се основават на погрешното схващане, както следва от точки 168—180 от настоящото решение, че водачите трябва задължително да се връщат с тежкотоварни автомобили, които често са празни, в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая. Поради това този довод трябва да бъде отхвърлен.

435 Второ, изтъкнатите от Република Полша доводи се отнасят почти изключително не до задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, а до разпоредби, съдържащи се в други актове, образуващи „Пакета за мобилност“. Всъщност основната част от проучванията и другите обстоятелства, на които се основава тази държава членка в този контекст, се отнася до задължението, предвидено в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, отнасящ се до връщането на всеки осем седмици на превозните средства в експлоатационен център, намиращ се в държавата членка на установяване на съответното транспортно предприятие. Последната разпоредба обаче е предмет на отделни основания в рамките на жалбите срещу Регламент 2020/1055 по дела C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20—C-552/20 и C-554/20. Доколкото доводите, изтъкнати от Република Полша, не се отнасят до разпоредбите на Регламент 2020/1054, те трябва да бъдат отхвърлени като безпредметни.

436 Трето, доколкото обаче доводите на Република Полша за нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата се отнасят конкретно до задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, следва да се отбележи, от една страна, че член 11 ДФЕС има хоризонтален характер, което означава, че законодателят на Съюза трябва да включи изискванията, свързани със защитата на околната среда, в политиките и действията на Съюза, и по-специално в общата транспортна политика, към която спада Регламент 2020/1054.

437 От друга страна, контролът за законосъобразност на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, който Съдът следва да извърши в случая с оглед на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, се отнася до акт на Съюза, в рамките на който неговият законодател е длъжен да осигури, както е видно от точка 282 от настоящото решение, равновесие между различните съществуващи интереси.

438 При тези обстоятелства, дори предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение, разглеждано самостоятелно, да води до значителни отрицателни последици за околната среда, за да се прецени дали трябва да се констатира нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, следва да се вземат предвид другите действия, които законодателят на Съюза е предприел, за да се ограничат отрицателните последици от автомобилния транспорт върху околната среда и да се постигне общата цел за намаляване на замърсяващите емисии.

439 В случая с доводите си за нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата Република Полша по същество твърди, че член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 ще бъде източник на допълнителни емисии на CO_2 и на замърсители поради произтичащите от неговото прилагане допълнителни пътувания на дълги разстояния на тежкотоварни автомобили, които често са празни.

440 Така тези доводи се основават изцяло на схващането, че тази разпоредба предполага задължително връщане на превозните средства в експлоатационния център на работодателя или на мястото на пребиваване на водачите, докато преди приемането на Регламент 2020/1054 едва ограничен брой превозни средства са се връщали на едно от тези две места.

441 Както обаче е видно по-специално от точки 170, 171, 236 и 295 от настоящото решение, това схващане е погрешно.

442 При тези обстоятелства оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 48), логично не е установила никакво въздействие върху околната среда, произтичащо от мерките, предвидени от Комисията в предложението ѝ за регламент за работното време.

443 С оглед на изложеното по-горе доводите на Република Литва и на Република Полша за нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата трябва да бъдат отхвърлени.

444 При това положение не следва да се разглеждат нито доводите на Република Литва и Република Полша по отношение на други актове на Съюза, за чиито екологични цели се твърди, че са застрашени с приемането на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, нито различните мерки, приети от законодателя на Съюза в сектора на автомобилния транспорт, на които се позовават Парламентът и Съветът, за да се прецени до каква степен законодателят е взел предвид общата цел за намаляване на замърсяващите емисии в този сектор.

445 Следователно третото основание на Република Литва и петото основание на Република Полша трябва да бъдат отхвърлени.

446 С оглед на всичко изложено по-горе жалбите, подадени от Република Литва (дело C-541/20), Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20) и Република Полша (дело C-553/20), трябва да се отхвърлят в частта, в която се иска отмяна на член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

3. По член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054

447 В подкрепа на съответните си жалби за отмяна на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20) и Унгария (дело C-551/20) изтъкват, в зависимост от случая, по същество нарушения:

– на принципа на пропорционалност (четвърто основание на Република България, първо основание на Румъния в първата си част и единствено основание на Унгария),

– на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация (пето основание на Република България във втората си част и трето основание на Румъния в първата си част),

– на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги (първо основание на Румъния в първата си част за нарушение на принципа на пропорционалност) и

– на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС (първо основание на Румъния в първата си част за нарушение на принципа на пропорционалност).

а) По нарушението на принципа на пропорционалност

1) Доводи на страните

448 Република България с четвъртото си основание, Румъния с първото си основание в първата му част и Унгария с единственото си основание твърдят, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност. Макар в рамките на единственото си основание Унгария също да изтъква формално явна грешка в преценката, доводите ѝ в този контекст целят да докажат единствено нарушение на този принцип.

449 На първо място, Република България, Румъния и Унгария поддържат, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 сам по себе си нарушава посочения принцип, тъй като поради актуалното състояние на европейската инфраструктура забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация представлявала прекомерно трудно и дори невъзможно за изпълнение задължение. Всъщност предвид недостатъчния брой на безопасните зони за паркиране и на разположените в близост до тях подходящи места за настаняване водачите и транспортните предприятия често били изправени пред изисквания, чието спазване е невъзможно. При тези условия посочената мярка не можело да се приложи, така че да се постигнат преследваните цели, което доказвало, че е явно неподходяща. Освен това тази мярка явно натоварвала непропорционално водачите и транспортните предприятия. Следователно, като предвидил такова на практика неприложимо изискване, законодателят на Съюза допуснал явна грешка в преценката.

450 Република България и Унгария отбелязват, че още в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 18), Комисията е посочила, че в Съюза като цяло имало недостиг на подходящи съоръжения за почивка и безопасни зони за паркиране. Недостатъчната наличност на съоръжения за почивка в Съюза личала и от проучване, публикувано от

Комисията („Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report“ („Проучване относно безопасните и сигурни места за паркиране на тежкотоварни автомобили. Окончателен доклад“), февруари 2019 г. (наричано по-нататък „проучването от 2019 г. относно местата за паркиране“), стр. 8 и 18—20). Според това проучване от 300 000 места за паркиране в Съюза, предназначени за тежкотоварни автомобили, само около 47 000 били частично сигурни и само 7 000 имали сертифицирано ниво на безопасност. Тъй като средното търсене на места за паркиране през нощта се оценява на близо 400 000 места, това щяло да доведе до недостиг на около 100 000 места, а освен това много малко съществуващи зони гарантирали подходящо равнище на безопасност и сигурност. В допълнение, въпросното проучване показвало неравномерно разпределение на безопасните и сигурни места за паркиране спрямо европейските транзитни коридори, тъй като 7 000-те сертифицирани места за паркиране се намирали само в някои държави членки. Освен това ЕИСК, както и редица държави членки подчертали това положение в хода на законодателната процедура.

451 Въпросите за зоните за паркиране и за подходящите места за настаняване, макар и различни, били тясно свързани, в смисъл че единственото подходящо място за настаняване за водача било мястото, което се намира в близост до подходяща и безопасна зона за паркиране, която може да осигури защита на товара му. Ограниченият брой на такива зони за паркиране намалявал още повече броя на потенциалните обекти за настаняване, които водачът може да използва, за да прекара седмичната си почивка.

452 Република България отбелязва също, че от задължението на Комисията по член 1, точка 7 от Регламент 2020/1054 до 31 декември 2024 г. да представи на Парламента и на Съвета доклад, що се отнася до наличието на подходящи съоръжения за почивка за водачите, ясно личи недостатъчният брой съоръжения. Румъния добавя, че същата тази разпоредба задължава Комисията да публикува списък на всички зони за паркиране. Все още обаче не е създаден съответният уебсайт.

453 Румъния изтъква също, че за да спазят член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, водачите на превозни средства, които се намират на маршрути без безопасни и сигурни зони за паркиране, нямат друг избор, освен да използват места за паркиране, които не са безопасни, където да оставят превозните средства без наблюдение през почивките си, ползвани в подходящо място за настаняване, излагайки по този начин превозното средство на престъпни посегателства. Впрочем съгласно Конвенцията за договора за международен автомобилен превоз на стоки (CMR), подписана в Женева на 19 май 1956 г., превозвачът бил отговорен за цялостната или частична липса или повреда на стоката от момента на приемането ѝ за превоз до този на доставянето ѝ, както и за забавата при доставянето ѝ. Следователно при актуалното състояние на европейската инфраструктура приетото законодателно решение не подобрявало условията на труд на водачите, а напротив, можело да доведе до увеличаване на тяхната умора и стрес, както и на рисковете за тяхната безопасност и за безопасността на товара им и на превозното им средство. В същия смисъл Република България твърди, че липсата на безопасни зони за паркиране на тежкотоварните автомобили в Съюза увеличава риска от кражби и от застрахователни проблеми за превозвачите.

454 Република България добавя също, че невъзможността за спазване на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация ще изложи водачите и транспортните предприятия на риска да им бъдат наложени санкции, които биха могли да доведат за тези предприятия до загуба на добрата им репутация по смисъла на член 6 от Регламент № 1071/2009, а оттам и до затваряне на

достъпа им до пазара на автомобилни превози на Съюза. В това отношение било без значение, че списъкът с най-тежките нарушения на правилата на Съюза не включва нарушение на тази забрана.

455 В този контекст Румъния и Унгария се позовават на Регламент TEN-T, и по-специално на член 38, параграф 3 и член 39, параграф 2, буква в) от него, както и на преработените насоки за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, посочени в съображение 19 от Регламент 2020/1054. Тези разпоредби доказвали също недостиг при актуалното състояние на европейската инфраструктура.

456 Освен това Унгария отбелязва, че член 8а, параграфи 3 и 4 от Регламент № 561/2006, добавен с член 1, точка 7 от Регламент 2020/1054, съдържа повторни призиви за създаването на безопасни и сигурни зони за паркиране. Нещо повече, мерките за създаване на такива зони можели да породят действие едва в бъдеще, при положение че не бил предвиден никакъв подходящ преходен период, тъй като разглежданата забрана освен това била абсолютна. Република България оспорва и липсата на преходен период за влизането в сила на разглежданата разпоредба.

457 По-нататък, Република България поддържа, че държавите членки нямат каквото и да било задължение да гарантират, поне към определен момент, достатъчно подходящи места за настаняване, както и безопасни и сигурни зони за паркиране. Така една държава членка би имала стимул да не създава допълнителна инфраструктура, за да ограничи предоставянето на своя територия на транспортни услуги от чуждестранни превозвачи.

458 Република България изтъква също, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация щяла да доведе до значително повишени разходи за транспортните предприятия, които са предимно МСП, тъй като тези предприятия трябвало да платят подходящо място за настаняване за седмичните почивки на водачите си, когато последните са далеч от мястото си на пребиваване. Щели да възникнат и разходи за възможни отклонения и празни курсове единствено с цел намиране на подходящо място за настаняване. Според проучване на KPMG, озаглавено „The Bulgarian haulage sector — Market study: An impact assessment of Mobility Package I“ („Българският сектор на международния автомобилен превоз — Пазарно проучване: оценка на въздействието на първия пакет мерки за мобилност“), публикувано на 8 октомври 2019 г. (стр. 37), прогнозните разходи за българските транспортни предприятия, породени от разглежданата мярка, възлизали на 143 милиона евро. В същия смисъл Румъния твърди, че тази мярка е явно неподходяща и не е необходима с оглед на целта да се намалят административната и финансовата тежест за транспортните предприятия.

459 Освен това Република България твърди, че тълкуването на понятието „подходящо място за настаняване“ е източник на правна несигурност, което според самата Комисия щяло да доведе до проблеми по отношение на прилагането. От своя страна Румъния поддържа, че разликата между държавите членки с оглед на санкциите за нарушаване на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, подчертана в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 18), не е решена в Регламент 2020/1054, така че държавите членки щели да продължат да прилагат различни санкции, запазвайки по този начин правната несигурност за превозвачите и водачите. Така законодателното разрешение било неподходящо и от тази

гледна точка, като се има предвид, че то противоречало на целта на Регламент 2020/1054 да уеднакви тълкуването и прилагането на правилата и да улесни последователното трансгранично прилагане на социалното законодателство.

460 По-нататък, Република България, Унгария и Румъния поставят под съмнение релевантността на решение от 20 декември 2017 г., Vaditrans (C-102/16, наричано по-нататък „решението Vaditrans“, EU:C:2017:1012). По-конкретно, според Унгария и Румъния това решение е без значение по настоящото производство, тъй като в рамките на съдебното производство, в което е постановено посоченото решение, пред Съда не била представена никаква информация относно наличните съоръжения за почивка в държавите членки и поради това той не я взел предвид Така Съдът не разгледал въпроса за пропорционалността и в частност не преценил едно релевантно обстоятелство за прилагането на въпросната правна уредба, а именно че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация често не може да се приложи на практика поради недостатъчния брой на наличните съоръжения за почивка в държавите членки. Съдът отговорил на въпрос за тълкуване, докато в случая ставало въпрос да се определи дали с оглед на наличните данни законодателят е упражнил по подходящ начин правото си на преценка и е спазил изискването за пропорционалност.

461 Румъния отбелязва и че след решение Vaditrans Регламент № 561/2006 във всички случаи трябва да се тълкува в смисъл, че забранява ползването на нормалната седмична почивка в превозното средство. Член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 обаче не само закрепвал тази забрана, но и внасял допълнителни уточнения. Република България също твърди, че този регламент не се ограничава до изпълнение на решение Vadritans, а добавя изискването разглежданите почивки да се ползват при подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване в подходящи условия за спане и санитарни съоръжения.

462 Накрая, Република България и Румъния поддържат, че съществуват подходящи алтернативни мерки, които създават по-малко ограничения. В този смисъл, първо, според становището, изразено от самата Комисия в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 46), било подходящо да се позволи на водачите да ползват в превозното средство своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, при условие че това е свободен избор на водача или е оправдано с оглед на обстоятелствата. Второ, друга възможна мярка било въвеждането на дерогация, в случай че липсват подходящи места за настаняване в рамките на предварително определен радиус от местонахождението на водача. Трето, друг възможен подход, като предложения от КР, бил забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация да не се прилага, ако почивката се ползва на място, което е достатъчно безопасно и с подходящи санитарни съоръжения, а кабината на водача отговаря на спецификациите, които ще бъдат определени от Комитета за автомобилен транспорт. Четвърто, можело да се въведе преходен период, докато Комисията установи, че навсякъде в Съюза са налице достатъчно подходящи места за настаняване и безопасни и сигурни зони за паркиране. Този преходен период можел да е съпроводен със задължение за държавите членки да гарантират, че предприемат необходимите мерки да осигурят подходяща инфраструктура.

463 На второ място, Румъния и Унгария оспорват извършената от законодателя на Съюза проверка на пропорционалността на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация.

464 Всъщност, видно от наличната информация към момента на приемане на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, законодателят на Съюза знаел за актуалното състояние на недостиг на европейската инфраструктура. В оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 18), обаче недостигът на подходящи зони за паркиране и места за настаняване се посочвал като фактор, благоприятстващ практиката времето за почивка да се ползва в кабината на превозното средство. В посочената оценка на въздействието дори се уточнявало, че поради това положение водачите се ползват от по-добри условия за почивка в кабината, отколкото, ако използват другите налични решения. Освен това в проучването от 2019 г. относно местата за паркиране Комисията отбелязала мащаба на този недостиг. Впрочем член 8а, параграфи 3 и 4 от Регламент № 561/2006, изменен с член 1, точка 7 от Регламент 2020/1054, отново съдържа призиви за създаването на безопасни и сигурни зони за паркиране, което показвало, че законодателят е приел оспореното изискване, съзнавайки недостатъчния брой зони за паркиране с подходящо качество.

465 От това следвало, че законодателят на Съюза е допуснал явна грешка, като не е взел предвид съществени обстоятелства при приемането на разглежданата мярка и не е преценил относимите доказателства.

466 Парламентът и Съветът считат тези основания и доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

467 С доводите си Република България, Румъния и Унгария оспорват съответствието на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 с принципа на пропорционалност. Освен това, тъй като Румъния и Унгария оспорват дори факта, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на тази разпоредба, на първо място следва да се разгледа този последен довод.

i) По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054

468 Безспорно е, че при приемането на Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е разполагал с оценка на въздействието, която се е отнасяла по-специално до ползването в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация. Всъщност в оценката на въздействието — социални аспекти, която придружава предложението за регламент за работното време, се отбелязват различното тълкуване от органите на държавите членки на разпоредбите на Регламент № 561/2006, отнасящи се до седмичната почивка, както и различията в националните правни уредби и практики във връзка с ползването на тази почивка в превозното средство (част 1/2, стр. 21, 23, 30, 31 и 34). В тази оценка на въздействието се разглежда подробно, с оглед на изхода на тогава висящото пред Съда преюдициално дело C-102/16, Vaditrans, и значението на мярка, изясняваща този въпрос (част 1/2, стр. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 и 70).

469 В този контекст член 1, точка 5, буква в) от това предложение предвижда в член 8 от Регламент № 561/2006 да се включи параграф 8а, който гласи, че нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация не могат да се ползват в превозното средство, а трябва да се ползват на подходящо място за настаняване в подходящи условия

за спане и санитарни съоръжения, предоставено на разположение или заплатено от работодателя, или на мястото на пребиваване на водача, или на друго конкретно място по негов избор.

470 С доводите си Румъния и Унгария обаче упрекват законодателя на Съюза, че при въвеждането в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация не е взел предвид недостига на подходяща инфраструктура за настаняване и на безопасни и сигурни зони за паркиране навсякъде в Съюза, въпреки че според посочените държави членки това обстоятелство е от съществено значение за преценката на пропорционалността на тази забрана.

471 Следва обаче да се отбележи, че законодателят на Съюза е бил напълно информиран за този недостиг, когато е приел забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация. Всъщност, както сами отбелязват Румъния и Унгария, този недостиг е бил ясно посочен в хода на законодателната процедура, както в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 18, 23, 31 и 34), така и в проучването от 2019 г. относно местата за паркиране.

472 Освен това законодателят на Съюза надлежно е взел предвид това обстоятелство, когато е приел член 1, параграф 6, буква в) от Регламент 2020/1054. Всъщност, от една страна, той не е забранил ползването на всички почивки в превозното средство, тъй като прекъсванията, дневните почивки и намалените седмични почивки в превозното средство остават разрешени. От друга страна, в съответствие с предложението за регламент за работното време, изготвено от Комисията въз основа на тази оценка на въздействието, той е приел, че недостигът на инфраструктура за настаняване и на зони за паркиране не представлява пречка за забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, като се има предвид наличието на алтернативни места, на които водачът е в състояние да ползва тези почивки, по-специално мястото му на пребиваване, което е едно от местата, на които транспортното предприятие трябва да позволи на водача, ако желае, да се връща на редовни интервали от три или четири седмици, в зависимост от случая, в съответствие с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054.

473 При това положение законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че не е взел изцяло предвид обстоятелство, което е от съществено значение за проверката на пропорционалността на забраната, предвидена в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054.

474 В това отношение е без значение, че законодателят на Съюза не е направил от различните данни, с които разполага, изводите, до които Румъния и Унгария считат, че е трябвало да стигне. В това отношение оплакванията, с които тези държави членки упрекват законодателя на Съюза, че не е предотвратил по подходящ начин недостига на инфраструктура за настаняване и на зони за паркиране в рамките на Регламент 2020/1054, трябва да се преценяват в рамките на проверката на самото съответствие на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 с изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

475 Ето защо следва да се отхвърлят доводите на Румъния и на Унгария, че законодателят на Съюза не е проверил последиците, произтичащи от забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация.

ii) По пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054

476 Член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006 е предвиждал, че по желание на водача дневните почивки и намалените седмични почивки извън базата могат да бъдат ползвани в превозното средство, доколкото то разполага с подходящи условия за спане за всеки водач и превозното средство е неподвижно.

477 Член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 заменя, считано от 20 август 2020 г., член 8, параграф 8, като предвижда, че нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация, а именно почивките, различни от посочените в предходната разпоредба, не могат да бъдат ползвани от водачите в превозно средство, а трябва да се ползват от тях в подходящо, съобразено с особеностите на пола място за настаняване в подходящи условия за спане и санитарни съоръжения, като се уточнява, че работодателят трябва да поеме всички разходи за настаняване извън превозното средство.

478 Преследваната с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 цел, с оглед на която трябва да се разгледа пропорционалността на тази разпоредба, е да се подобрят, както е видно по-специално от съображения 1, 2, 6, 8, 13 и 36 от този регламент, условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите в рамките на Съюза, като се гарантира, че последните разполагат с качествено място за настаняване, за да ползват нормалната си седмична почивка или седмична почивка като компенсация. По този начин целта на посочената разпоредба е да се преодолее липсата на ясни правила относно седмичните почивки. Тази цел се вписва, както вече бе посочено в точка 250 от настоящото решение, в рамките на по-общата цел на посочения регламент, която е да се осигурят справедливи условия за стопанска дейност между транспортните предприятия, така че секторът на автомобилния транспорт да е безопасен, ефикасен и социално отговорен, за да се гарантира недопускане на дискриминация и да се привличат квалифицирани работници.

479 Република България, Румъния и Унгария, които не оспорват законосъобразността на тези различни цели, поддържат, че сам по себе си член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

480 За да се прецени дали предвидената в тази разпоредба забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация е съобразена с принципа на пропорционалност, следва да се провери дали тази мярка е годна да постигне преследваната с посочената разпоредба цел, а именно да се подобрят условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите, дали явно не надхвърля необходимото за постигането на тази цел и дали е пропорционална с оглед на посочената цел.

– По годността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната цел

481 Що се отнася, на първо място, до годността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната с тази разпоредба цел, най-напред следва да се припомни, че в решение Vaditrans Съдът по същество е приел, по-специално в точки 31—

33 и 48, че член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима преди влизането в сила на посочения член 1, точка 6, буква в), трябва да се тълкува, за да се запази полезното му действие, като се има предвид и параграф 6 от същия член 8, в смисъл, че забранява ползването на нормалните седмични почивки в превозното средство. Всъщност съгласно текста си посоченият член 8, параграф 8 допуска изрично и още при определени условия само ползването в превозното средство на дневните почивки и намалените седмични почивки.

482 След като е отбелязал, че това тълкуване се потвърждава от генезиса на последно посочената разпоредба и от контекста, в който тя се вписва, Съдът е подчертал, че това тълкуване явно е насочено към постигане на преследваните от Регламент № 561/2006 цели, а именно подобряване на условията на труд на водачите и на безопасността на движението по пътищата (решение Vaditrans, т. 43).

483 Всъщност Съдът е уточнил, че макар проектирането на превозните средства и кабините да се е усъвършенствало значително, кабината на камиона все пак не изглежда подходящо място за почивки, които са по-дълги от дневните почивки и намалените седмични почивки, и че водачите трябва да имат възможността да ползват нормалните седмични почивки на място, което предлага подходящи и адекватни условия за настаняване (решение Vaditrans, т. 44).

484 В този контекст Съдът е добавил, че ако член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че нормалните седмични почивки могат да се ползват от водача в превозното му средство, подобно тълкуване би означавало, че водачът може да ползва всички почивки в кабината на превозното средство, а именно на място, което не предлага подходящи условия за настаняване, което не може да допринесе за постигане на целта за подобряване на условията на труд на водачите, преследвана от този регламент (решение Vaditrans, т. 45).

485 От това следва, че забраната, предвидена в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, който кодифицира тълкуването, дадено от Съда в решение Vaditrans, е годна да постигне целта за подобряване на условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите.

486 Доводите на Република България, Румъния и Унгария не могат да поставят под въпрос това съображение.

487 Първо, доколкото Република България и Румъния твърдят, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 съдържа допълнителни уточнения в сравнение с член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, както е тълкуван от Съда в решение Vaditrans, следва да се отбележи, че Република България само поддържа, че задължението за ползване на нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация „при подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване в подходящи условия за спане и санитарни съоръжения“, предвидено в този член 1, точка 6, буква в), е ново изискване, произтичащо от приемането на Регламент 2020/1054.

488 Подобни доводи не могат да бъдат приети.

489 Всъщност, най-напред, в точки 44 и 45 от решение Vaditrans Съдът изрично е подчертал, че член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, трябва да се тълкува в смисъл, че нормалната седмична почивка трябва да се ползва в подходящо и съответно съобразено място за настаняване, което по необходимост предполага условията за спане и санитарните съоръжения на това място да са съобразени с особеностите на пола. Впрочем изискването за „подходящи условия за спане за всеки водач“ вече изрично се е съдържало в самия текст на последната разпоредба.

490 По-нататък, в точка 44 от решение Vaditrans Съдът е приел, че кабината на камион не е място, подходящо за почивки, които са по-дълги от дневните почивки и от намалените седмични почивки, посочени в последната разпоредба, които съгласно член 4, букви ж) и з) от Регламент № 561/2006 се отнасят до почивки, обхващащи, в зависимост от случая, периоди между 3 часа и по-малко от 45 часа. От това по необходимост следва, че съобразно с член 8, параграф 8 от този регламент в превозното средство не може да се ползва и седмична почивка от поне 45 часа като компенсация за предишни намалени седмични почивки.

491 Накрая, след като така посоченото от Съда в точка 44 от решение Vaditrans място за почивка, което е подходящо за по-дълги периоди, трябва да замести кабината на камиона за нормалните седмични почивки, която кабина по принцип е предоставена на разположение на водача за сметка на работодателя, от това също логично следва, че всяко подходящо място за почивка, което замества кабината на камиона, също трябва да бъде предоставено от работодателя.

492 Ето защо следва да се констатира, че обстоятелството, че с приемането на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е кодифицирал тълкуването, изведено в решение Vaditrans, като същевременно го е уточнил в някои аспекти, може да потвърди годността на тази разпоредба да постигне преследваната цел.

493 Второ, противно на твърденията на Унгария и Румъния, решение Vaditrans е релевантно за преценката на пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, доколкото, както бе отбелязано по-горе, от това решение следва, че забраната водачът да ползва в превозното средство нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация, произтича не от влизането в сила на последната разпоредба, а от член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054. В това отношение е без значение, че в решение Vaditrans, постановено на основание член 267 ДФЕС, при липсата на искане в този смисъл от запитващата юрисдикция по това дело Съдът не е разгледал въпроса за пропорционалността на член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима преди влизането в сила на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054.

494 Всъщност, ако Унгария и Румъния са считали, че предишната редакция на член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006 е била невалидна или че валидността на тази разпоредба е изисквала различно тълкуване, съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз те са могли да го изтъкнат в рамките на преюдициалното производство по делото, по което е постановено решение Vaditrans. В замяна на това подобни доводи не могат да бъдат приети в подкрепа на основания за отмяна на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054.

495 Трето, що се отнася до доводите на Република България, Румъния и Унгария за недостига на подходящи места за настаняване и на безопасни и сигурни зони за паркиране на територията на Съюза, най-напред следва да се припомни, че както бе подчертано в точка 471 от настоящото решение, това положение на недостиг е отбелязано от Комисията в нейната оценката на въздействието — социални аспекти, а след това и в проучването от 2019 г. относно местата за паркиране. Впрочем нито Парламентът, нито Съветът оспорват недостига на безопасни и сигурни зони за паркиране.

496 Целта на Регламент 2020/1054 обаче е да се повиши социалната закрила на водачите, докато подобряването на пътните инфраструктури за транспорт и паркиране в рамките на Съюза е основно предмет на други законодателни актове, приети на различни правни основания.

497 По-специално Регламент TEN-T, приет на основание член 172 ДФЕС, който изисква одобрението на заинтересованата държава членка за основните насоки и проектите от общ интерес, които се отнасят до нейната територия, предвижда в член 39, параграф 2, буква в) създаването на зони за почивка по автомагистралите приблизително на всеки 100 km в съответствие с обществените, пазарните и екологичните нужди, с цел за потребителите на пътища с търговска цел да се осигурят подходящи пространства за паркиране със съответното ниво на безопасност и сигурност.

498 Освен това е безспорно, че няколко акта на правото на Съюза предвиждат възможности за съфинансиране от Съюза с цел да се ускори и насърчи изграждането на подходяща инфраструктура за паркиране. Това се отнася по-специално за Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на Механизъм за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 2013 г., стр. 129), както и за Делегиран регламент (ЕС) 2016/1649 на Комисията от 8 юли 2016 година за допълване на Регламент № 1316/2013 (ОВ L 247, 2016 г., стр. 1), който определя приоритетите за финансиране в транспортния сектор за целите на многогодишните и годишните работни програми.

499 Разглеждането на годността на забраната по член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 обаче не може да се извърши с оглед на цел, която тази мярка не преследва.

500 За разлика от това следва да се провери дали, както твърдят Република България, Румъния и Унгария, предвид недостига на подходящи места за настаняване, както и на безопасни и сигурни зони за паркиране, забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация не може да се счита за мярка, годна да постигне целта за подобряване на условията на труд на водачите. Всъщност според тези държави членки посоченият недостиг би направил прекомерно трудно и дори невъзможно спазването на тази забрана, така че имало опасност тя да противодейства на тази цел, като увеличи умората и стреса на водачите.

501 В това отношение е вярно, че възможността за спазване на правилата относно почивките, предвидени в Регламент № 561/2006, може общо да зависи по-специално от наличието на подходящи места за настаняване и зони за паркиране (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2023 г., Комисия/Дания (Максимална продължителност на паркирането), C-167/22, EU:C:2023:1020, т. 45).

502 При все това, що се отнася, от една страна, до въздействието на твърдения недостиг на подходящи места за настаняване върху годността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната от него цел за социална закрила, най-напред следва да се подчертае, че както вече бе посочено в точка 472 от настоящото решение, тази разпоредба не забранява на водачите да ползват в превозното средство всички периоди на почивка, от всякакъв вид, а се прилага само за нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация. По този начин предвидената в нея забрана не се отнася нито за прекъсванията, нито за дневните почивки и намалените седмични почивки.

503 По-нататък, почивките, които член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 забранява на водачите да ползват в превозното средство, са именно тези, за ползването на които транспортните предприятия са длъжни съгласно член 1, точка 6, буква г) от този регламент да организират работата на водачите по такъв начин, че последните да могат да се връщат, в зависимост от случая, на всеки три или четири седмици в експлоатационния център на работодателя или на мястото си на пребиваване, съответно за да започнат или да ползват там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

504 Така, противно на твърдяното от Република България, Румъния и Унгария, ползването на нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация не изисква систематично достъп до места за настаняване, различни от мястото на пребиваване на водачите. Както е видно от съображение 13 от Регламент 2020/1054, само когато водачите не ползват, въпреки че имат право, своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на мястото си на пребиваване, те трябва в съответствие с изискването по член 1, точка 6, буква в) от този регламент да разполагат с качествено и съобразено с особеностите на пола място за настаняване при ползването на тези почивки. Всъщност от това следва, че посочената разпоредба във връзка с член 1, точка 6, буква г) от същия регламент може да преодолее поне отчасти недостига на подходящи места за настаняване, отбелязан от Комисията в нейната оценка на въздействието — социални аспекти.

505 Накрая, вярно е, че в съображение 15 от Регламент 2020/1054 се посочва, че водачите могат да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация в подходящо място за настаняване, което „може“ да е в съседство със зона за паркиране. Въпреки това, когато водачите решат да не се върнат на едно от двете места, посочени в член 1, точка 6, буква г) от този регламент, за да ползват там тази почивка, те изобщо не са длъжни, противно на твърденията на Република България, Румъния и Унгария, да изберат такова място за настаняване, прилежащо в съседство със зона за паркиране. Всъщност, макар член 1, точка 6, буква в) от посочения регламент да изисква водачите да ползват посочената почивка при „подходящо[…] настаняване“, той не предвижда това място да е в съседство със зона за паркиране. В това отношение не може разумно да се очаква от водача да ползва седмичната си почивка от поне 45 часа в близост до такава зона за паркиране. Нито една от тези държави членки обаче не поддържа, че недостигът на инфраструктура, установен от Комисията в нейната оценка на въздействието — социални аспекти, се отнася до местата за настаняване, които не са в съседство със зона за паркиране, и че тези места за настаняване не са подходящи.

506 От друга страна, що се отнася до въздействието на твърдения недостиг на подходящи зони за паркиране върху годността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да постигне преследваната от него цел за социална закрила, най-напред следва да се подчертае, че тази разпоредба не налага никакво задължение относно мястото на

паркиране на превозното средство. Така нищо не задължава водача да остави превозното си средство, докато ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, в зона за паркиране, запазена за тежкотоварни автомобили.

507 По-нататък, както Съветът правилно подчертава, премахването на забраната водачите да ползват в превозното средство своите нормални седмични почивки или седмични почивки като компенсация, не би позволило да се преодолее недостигът на безопасни и сигурни зони за паркиране, подчертан в оценката на въздействието — социални аспекти, тъй като при всички положения зоната за паркиране оставала необходима през периода, съответстващ на ползването на тези почивки. Освен това премахването на тази забрана, доколкото би ограничило възможността водачите да ползват посочените почивки на мястото си на пребиваване, след като са паркирали превозното си средство в експлоатационния център на работодателя, би могло дори да допринесе за влошаване на положението на недостиг, изтъкнато от Република България, Румъния и Унгария, тъй като в такъв случай водачите биха заели повече от наличните безопасни и сигурни зони за паркиране.

508 Накрая, що се отнася до твърдения риск от кражба на товари, който би затруднил застраховането им, следва да се подчертае, че съгласно член 4, букви е)—з) от Регламент № 561/2006 водачите трябва да разполагат свободно с почивките си, както дневни, така и седмични, така че не могат да носят отговорност за наблюдението на тези товари, когато ползват почивките си.

509 При всички положения този риск произтича не от въведената с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 специална мярка за забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, а по-общо от недостига на безопасни и сигурни зони за паркиране, като се има предвид обаче, че водачите имат право да ползват всички останали почивки в паркирано превозно средство.

510 Така, макар да е вярно, че според проучването от 2019 г. относно местата за паркиране кражбата на товари в Съюза води до загуби на повече от 8,2 милиарда евро, от това проучване не е видно тази загуба да произтича по-специално от кражби, извършени по време на ползването от водачите на нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, които почивки член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, вече е забранявал да се ползват в превозното средство.

511 При тези обстоятелства не може да се приеме, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация е мярка, която не е годна да постигне целта за подобряване на условията на труд и безопасността на движението по пътищата на водачите, тъй като влизането ѝ в сила не е обусловено от въвеждането на подходящи инфраструктури за настаняване и за зони за паркиране.

512 Впрочем следва да се отбележи, че с член 1, точка 7 от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е въвел член 8а в Регламент № 561/2006, който, видно от съображения 15, 17 и 18 от Регламент 2020/1054, съдържа специални разпоредби за насърчаване на устройването на зони за паркиране с високо качество чрез определяне на минимални стандарти, както и за подобряване на достъпността на информацията относно наличните съоръжения за почивка. Подобни подобрения обаче би трябвало да могат да улеснят планирането от

работодателя на дейностите на водача, за да може последният да стигне до зона за паркиране, съответстваща на това, което работодателят счита за подходящо за превозваните стоки.

513 Всъщност, най-напред, член 8а, параграф 2 от Регламент № 561/2006, въведен с член 1, точка 7 от Регламент 2020/1054, делегира на Комисията правомощието да определя стандарти, предоставящи допълнителни подробности относно нивото на обслужване и сигурността на зоните за паркиране, по-специално по отношение на съобразените с особеностите на половете хигиенни условия, както и на процедури за сертифициране. Освен това същият член 8а, параграф 1 задължава Комисията да гарантира лесен достъп на водачите до информацията за безопасните и сигурни зони за паркиране, както и да публикува на официален уебсайт редовно актуализиран списък на сертифицираните зони за паркиране.

514 Въпреки че твърдението от Румъния факт, че Комисията не е публикувала този списък, евентуално може да представлява неизпълнение на задължения от нея, все пак този факт по никакъв начин не може да докаже, че с приемането на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е въвел мярка, която не е годна да постигне преследваната от него цел.

515 По-нататък, съгласно член 8а, параграф 4 от Регламент № 561/2006 до 31 декември 2024 г. Комисията трябва да представи на Парламента и на Съвета доклад относно наличието на подходящи условия за почивка на водачите и на безопасни условия за паркиране, както и относно създаването на безопасни и сигурни сертифицирани зони за паркиране.

516 Накрая, член 8а, параграф 3, втора алинея от Регламент № 561/2006 възпроизвежда факта, че в съответствие с член 39, параграф 2, буква в) от Регламент TEN-T държавите членки трябва да насърчават създаването на пространства за паркиране за ползвателите на пътища с търговска цел, като освен това в съображение 19 от Регламент 2020/1054 се припомня значението на наличието на достатъчни възможности за съфинансиране от Съюза, за да се ускори и насърчи изграждането на подходящи инфраструктури за паркиране.

517 Противно на поддържаното от Република България, тези задължения съвсем не доказват негодността на член 1, точка 6, буква в) от този регламент да постигне преследваната цел, а обратно, показват, че законодателят на Съюза продължава да обръща внимание на въпроса за недостига на зони за паркиране.

518 Що се отнася още до довода на Република България, че поради липсата на срок, в който държавите членки да гарантират подходящи инфраструктури, някои от тях биха могли да бъдат насърчени да не увеличават броя на тези инфраструктури, за да ограничат предоставянето на услуги на своя територия от установени в други държави членки транспортни предприятия, той трябва да се отхвърли като спекулативен, при липсата на каквито и да било доказателства в подкрепа на основателността му.

519 Така от изложените по-горе съображения следва, че наличието на недостиг на подходящи места за настаняване, както и на безопасни и сигурни зони за паркиране на територията на Съюза не може да докаже, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, въведена с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, е негодна за постигане на целта на този регламент.

520 Четвърто, що се отнася до доводите на Република България и на Румъния относно твърдяната правна несигурност по тълкуването и прилагането на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, следва да се отбележи, че с тази разпоредба законодателят на Съюза е искал да осигури еднакво прилагане на забраната за ползване в превозното средство на нормалните седмични почивки или на седмичните почивки като компенсация и съответното задължение тези почивки да се ползват на подходящо място за настаняване. Всъщност член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, е могъл да породи несигурност поради различията в тълкуването и прилагането на тази разпоредба от компетентните национални органи, изтъкнати в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 5, 18 и 23).

521 Противно на поддържаното от Република България обаче, съдържащият се в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 израз „при подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване в подходящи условия за спане и санитарни съоръжения“ не съдържа никакво двусмислие. Както правилно изтъква Парламентът, фактът, че очертанията на този израз са достатъчно гъвкави, за да включва относително широка гама от места за настаняване, в които водачът може да ползва своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, не само че не поставя под въпрос годността на тази разпоредба да постигне преследваната от нея цел, а напротив, може да я подсили. В това отношение твърдението на Република България, че държавите членки вероятно ще възприемат различни тълкувания на посочената разпоредба, е спекулативно и следователно трябва да бъде отхвърлено само на това основание.

522 Що се отнася до изтъкнатия от Румъния риск от различия в санкциите, предвидени в националните законодателства в случай на нарушение на разглежданата забрана, вярно е, че Регламент 2020/1054 не е хармонизирал режима на санкции на държавите членки в тази област. Този риск обаче е силно ограничен от задължението им по член 19, параграф 1 от Регламент № 561/2006, в редакцията му след изменението с член 1, точка 16 от Регламент 2020/1054, да предвидят, както се подчертава и в съображение 23 от последния регламент, ефективни и съразмерни на тежестта на нарушенията санкции, както и възпиращи и недискриминационни санкции, като освен това никое нарушение не може да бъде подлагано на повече от една санкция или процедура. Следователно не може да се приеме, че рискът от различия в санкциите прави член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 негоден да постигне преследваната от него цел.

– По необходимостта от член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054

523 На второ място, що се отнася до необходимостта от член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, и по-специално до доводите за наличието на мерки, за които се твърди, че са по-малко обременяващи от приетата в тази разпоредба мярка, следва да се отбележи, че Република България само посочва поредица от мерки, повечето от които са били обсъдени в хода на законодателната процедура, без обаче да са били възприети от законодателя на Съюза в резултат от тази процедура в окончателната редакция на приетия законодателен акт.

524 Предлаганите обаче от тази държава членка мерки, общото между които е, че разрешават по един или друг начин ползването в превозното средство на нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация, като оставят свободен избор на водачите, не биха позволили непременно да се постигне преследваната от законодателя на Съюза цел, а именно да се подобрят условията на труд и безопасността на движението по пътищата на

водачите, тъй като, в случай че бъдат приложени, те биха могли да доведат до това водачите да ползват редовно в превозното средство всички свои нормални седмични почивки или седмични почивки като компенсация. Всъщност, тъй като, както вече бе отбелязано в точка 174 от настоящото решение, водачът е по-слабата страна по трудовото правоотношение със своя работодател, подобни мерки създавали опасност изборът на водача да не бъде напълно свободен и той да може да бъде подложен на натиск, за да направи избор, благоприятен за интересите на работодателя. Освен това въвеждането на дерогации създавало опасност водачите да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на неподходящо място, което водело до намаляване на социалната им защита.

525 Освен това, въпреки че, както изтъква Република България, Комисията е разгледала в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 44—47), варианта да се позволи на водачите да ползват в превозното средство своите нормални седмични почивки, при условие че става въпрос за свободен избор от тяхна страна или че това е обосновано от обстоятелствата, в същата оценка на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 49), тя е уточнила, че предвид по-специално трудността да се провери свободният избор на водачите, този вариант би могъл да доведе до нарастване на умишлените злоупотреби, в смисъл че тези почивки ще бъдат ползвани съзнателно и систематично в превозното средство.

526 В този контекст, що се отнася до доводите на Република България, Румъния и Унгария за удобството на превозните средства, вярно е, че в своята оценка на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 18), завършена преди постановяването на решение Vaditrans, Комисията е отбелязала, че превозните средства често предлагат по-добри условия за настаняване от другите налични възможности.

527 От една страна обаче, в същата оценка на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 73—75), след като е претеглила предимствата и недостатъците на различните разглеждани варианти, Комисията е стигнала до извода, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация е най-подходящият вариант за намаляване на стреса и умората на водачите, така че тя е предвидила такава забрана в член 1, точка 5, буква в) от предложението за регламент за работното време.

528 От друга страна, при упражняване на широкото си право на преценка законодателят на Съюза е могъл да приеме, подобно на Съда в точка 45 от решение Vaditrans, че постигането на целта за подобряване на условията на труд на водачите изключва възможността всички почивки да бъдат ползвани в кабината на превозното средство, тъй като това място не предоставя подходящи условия на настаняване за ползването на най-дългите почивки.

529 Що се отнася до изтъкнатата от Република България, Румъния и Унгария мярка, състояща се във въвеждането на преходен период, за да се отложи влизането в сила на забраната водачът да ползва в превозното средство нормалната седмична почивка или седмичната почивка като компенсация, тя очевидно не може да представлява по-малко ограничителен алтернативен вариант. Всъщност такава забрана вече е била в сила при приемането на Регламент 2020/1054, тъй като, както е видно от точки 30, 31 и 48 от решение Vaditrans, тя произтича от член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима

преди влизането в сила на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054. При тези обстоятелства въвеждането на такъв преходен период би означавало да се ограничи във времето действието на това решение, докато Съдът не е счел за необходимо да го направи.

– *По пропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054*

530 На трето място, що се отнася до пропорционалността на забраната по член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, най-напред следва да се припомни значението, което съгласно преамбюла на Договора за функционирането на ЕС има „основната цел“ за постоянно усъвършенстване на условията за живот и труд, която съгласно членове 9 и 90 ДФЕС законодателят на Съюза е призван да взема изцяло предвид при упражняването на компетентността си в областта на общата транспортна политика. Всъщност, както вече Съдът е отбелязал по същество в решение Vaditrans (т. 44 и 45), кабината на камиона не предоставя условия за настаняване, подходящи за периоди на почивка, по-дълги от дневните почивки и от намалените седмични почивки. Така водачите не могат да прекарат в такава кабина нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация, без да се засегне целта за подобряване на условията им на труд.

531 По-нататък следва да се отбележи, че подобно на член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, който изменя, член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 не забранява на водачите, както бе припомнено в точки 472 и 502 от настоящото решение, да ползват в превозното средство всички периоди на почивка, а не допуска само те да ползват в него нормалните седмични почивки или седмични почивки като компенсация. Така водачите запазват правото си да ползват в превозното средство всички свои прекъсвания, както и своите дневни почивки и намалени седмични почивки.

532 Освен това съгласно член 8, параграф 6, първа алинея, буква б) от Регламент № 561/2006, в редакцията му след изменението с член 1, точка 6, буква а) от Регламент 2020/1054, нормалните седмични почивки могат да бъдат ползвани, както вече е позволявал член 8, параграф 6, първа алинея, второ тире от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, и само на всеки две седмици, което може допълнително да ограничи обхвата на забраната за ползване на нормални седмични почивки в кабината на камион.

533 Накрая, с член 1, точка 6, буква а) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е добавил трета алинея в член 8, параграф 6 от Регламент № 561/2006, която позволява вече, като изключение от общото правило, предвидено в този член 8, параграф 6, първа алинея, при определени условия водачът, извършващ международен превоз на стоки, да ползва извън държавата членка, в която е установен неговият работодател, две намалени седмични почивки, които могат да се ползват в превозното средство, като тези почивки не попадат в обхвата на забраната по член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054. С въвеждането на тази възможност, която е била изключена с член 8, параграф 6 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, законодателят на Съюза е целял по този начин да предостави повече гъвкавост на водачите, пътуващи на дълги разстояния, като им позволи да ползват всички свои почивки в превозното средство в продължение на три последователни седмици.

534 При тези обстоятелства не може да се приеме, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 води до неудобства, които са явно непропорционални на преследваната с тази разпоредба цел.

535 Нито един от доводите, изложени от Република България, Румъния и Унгария, не може да постави под въпрос тези съображения.

536 Първо, що се отнася до довода за значителните допълнителни разходи, до които водело прилагането на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 за транспортните предприятия, по-специално за МСП, достатъчно е да се припомни, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация произтича не от влизането в сила на тази разпоредба, а както Съдът е постановил по същество в точки 30, 31 и 48 от решение Vaditrans, от член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1054. Следователно член 1, точка 6, буква в) от този регламент не може сам по себе си да бъде източник на значителни допълнителни разходи.

537 Освен това, макар да е вярно, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 вече изрично задължава работодателя да поеме всички разходи, свързани с ползването на почивка извън превозното средство, това не променя факта, че както е видно от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 64), много работодатели вече са поели тежестта на такива разходи преди влизането в сила на посочения регламент. Освен това поемането на такива разходи се изисква само когато водачът избере, тъй като има това право, да не използва възможността неговият работодател да му осигури в съответствие с член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 връщането на всеки три или четири седмици, в зависимост от случая, в експлоатационния център на този работодател или в мястото му на пребиваване, за да започне или да ползва там своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация. Накрая, това задължение за поемане на разходи не засяга правото на транспортното предприятие да избере в последната хипотеза мястото за настаняване или вида настаняване, за които ще поеме разходите, стига това място за настаняване да отговаря на произтичащите от посочената разпоредба изисквания.

538 При тези обстоятелства е видно, че за оценката, произтичаща от проучването на KPMG за България, посочено в точка 458 от настоящото решение, че разходите, които трябва да направят българските превозвачи вследствие на мярката, предвидена в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, възлизат на 143 милиона евро, не може да се приеме, че има доказателствена стойност, тъй като тя се основава на погрешното схващане, че тази разпоредба налага нова забрана и задължава водачите системно да ползват почивките си извън мястото си на пребиваване, като паркират превозното си средство на безопасни и сигурни места.

539 Второ, що се отнася до доводите относно риска от санкции и загуба на добра репутация за транспортното предприятие по смисъла на член 6 от Регламент № 1071/2009, Република България няма основание да твърди, че е доказала непропорционалността на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, спекулирайки с честотата на действията, нарушаващи забраната, предвидена в последната разпоредба. В това отношение тази държава членка неправилно поддържа и че посочената забрана не може да бъде спазена, основавайки се на погрешното схващане, отбелязано в точка 505 от настоящото решение, че същата разпоредба задължава водачите да ползват своята нормална седмична почивка или седмична почивка като компенсация на място за настаняване в съседство със зона за паркиране.

540 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се констатира, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, предвидена в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, явно не надхвърля необходимото за постигането на преследваната с тази забрана цел.

541 Ето защо следва да се отхвърлят по същество четвъртото основание на Република България, първото основание на Румъния в първата си част и единственото основание на Унгария.

б) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация

1) Доводи на страните

542 Република България с петото си основание във втората му част и Румъния с третото си основание в първата му част твърдят, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на недопускане на дискриминация, предвиден в член 18 ДФЕС. Република България изтъква и нарушение на членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки, закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС, както и, „доколкото Съдът счете това за необходимо“, на член 95, параграф 1 ДФЕС.

543 Според тези две държави членки забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация нарушава принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация във вреда както на транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, така и на наетите от тези предприятия водачи. Всъщност за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза, и за техните водачи било много по-лесно да спазват тази забрана, отколкото за транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, и за техните водачи. Освен това в рамките на една държава членка разглежданата забрана създавала дискриминация между водачите от тази държава и водачите от други държави членки. Липсата на подходящи места за настаняване и на сигурни и безопасни зони за паркиране не засягала местните водачи, които извършвали превози в рамките на собствената си държава членка, тъй като те можели да спят в домовете си и да паркират камионите си в експлоатационния център на работодателя. Не бил такъв случаят с извършващите международни превози водачи, които са наети от транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, и които поради липсата на подходящи места за настаняване и на безопасни и сигурни зони за паркиране били принудени да не спазват посочената забрана, увеличаваща разходите на транспортните предприятия, повечето от които били МСП.

544 [Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] В това отношение Румъния добавя, че фактът, че държавите членки развиват по различен начин инфраструктурите за паркиране и за настаняване и че те също се различават помежду си в зависимост от това дали се намират в периферията на Съюза, или в близост до центъра на автомобилния транспорт на Съюза, правел намесата на законодателя на Съюза още по-непропорционална. Като се имало предвид, че мрежата от зони за паркиране била недостатъчно развита в държавите членки на транзитно преминаване, предвиденото в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 задължение засягало главно транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза.

545 Освен това Румъния счита, че не може да се оцени въздействието на разпоредбите на Регламент 2020/1054 върху транспортния пазар, без да се вземат предвид Регламент 2020/1055 и Директива 2020/1057, които също са част от Пакета за мобилност. По този начин цялостната преценка на този пакет от мерки показвала, че приетата от законодателя на Съюза правна уредба дискриминира транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, с оглед на конкретната възможност за предоставяне на транспортни услуги в Съюза. Всъщност, като се имало предвид, че оспорваните мерки от „Пакета за мобилност“ налагат значителни разходи и определят скъпоструващи задължения, които засягат по-специално транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в периферията на Съюза, тяхната конкурентоспособност de facto била сведена до нула. Социалната закрила на водачите не можело да бъде гарантирана при липсата на подходящи мерки в подкрепа на упражняването на свободното предоставяне на услуги от транспортните предприятия.

546 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

2) Съображения на Съда

547 В самото начало следва да се отхвърли като недопустимо по същите съображения като изложените в точка 307 от настоящото решение твърдението на Република България за нарушение на член 95, параграф 1 ДФЕС, тъй като тази държава членка сочи такова нарушение само „доколкото Съдът прецени за необходимо“, без да излага конкретни доводи в това отношение.

548 След това уточнение, що се отнася до това дали настоящите основания са налице, а доводите — основателни, безспорно е, че в случая правилото по член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 — доколкото изисква от транспортните предприятия да осигурят за своя сметка техните водачи да ползват нормалните си седмични почивки или седмичните си почивки като компенсация не в превозното средство, а в подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване, което включва подходящи условия за спане и санитарни съоръжения — се прилага без разграничение към всички засегнати работодатели, независимо в коя държава членка са установени, към всички съответни водачи, независимо от тяхното гражданство и в коя държава членка пребиват, както и към всички държави членки, така че не води до пряка дискриминация, забранена от правото на Съюза.

549 При това положение в съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 308—310 от настоящото решение, следва да се провери дали с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е приложил необосновано едно и също правило към различни положения, по-специално в светлината на преследваната с тази разпоредба цел, което поради това би представлявало забранена от правото на Съюза непряка дискриминация, доколкото, както по същество изтъкват подалите жалби държави членки, поради самото си естество то би могло да засегне в по-голяма степен транспортните предприятия, установени в държави членки, които според тях се намират в „периферията на Съюза“, водачите, чиито работодатели са тези предприятия, и тази група държави членки.

550 В това отношение целта на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, както бе посочено в точка 478 от настоящото решение, е да се подобрят условията на труд и безопасността на движението по пътищата за водачите в рамките на Съюза, като се гарантира, че последните разполагат с качествено място за настаняване, за да ползват нормалната си седмична почивка или седмична почивка като компенсация, за да бъдат защитени по-конкретно, както следва от съображения 8 и 13 от този регламент, водачите, които извършват международни превози на дълги разстояния и които прекарват дълго време далеч от дома.

551 Налага се обаче изводът, че що се отнася до правото им да ползват нормалната седмична почивка или седмична почивка като компенсация в качествено място за настаняване, всички наети на работа в Съюза водачи са в сходно положение. Всъщност всички тези водачи, независимо от тяхното гражданство и от държавата членка, в която е установен техният работодател, трябва да са в състояние да ползват почивката в място за настаняване, което може да им гарантира добри условия на труд и безопасност на движението по пътищата.

552 Що се отнася, на първо място, до твърдяната от Република България и Румъния предполагаема дискриминация между водачите, извършващи международни превози, наети в някои държави членки, и водачите, извършващи вътрешни превози, наети в държава членка, разположена в „центъра на Съюза“, несъмнено не може да се изключи възможността член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 да засегне в по-голяма степен водачите, извършващи международни превози до държави членки, географски отдалечени от държавата членка, в която е установен техният работодател, тъй като за тези водачи може да е по-трудно от местните или националните водачи да ползват нормалната си седмична почивка или седмичната си почивка като компенсация в мястото си на пребиваване и така да са изложени в по-голяма степен на настоящия недостиг на подходяща инфраструктура за настаняване и паркиране.

553 Тази разлика в последиците за водачите, извършващи международни превози, обаче произтича от различното естество на превозите, осъществявани от тези водачи, което е отразено и в разпоредбите на член 91, параграф 1, букви а) и б) ДФЕС. Всъщност е по-вероятно международните превози, а не националните, да се извършват на разстояния, които са далеч от дома на водачите и от мястото, където е установен техният работодател.

554 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 433 от заключението си, да се позволи, в съответствие с развитата от Република България и Румъния теза, на водачите, извършващи международни превози, да ползват нормалните си седмични почивки или седмичните си почивки като компенсация в превозното средство, което не е подходящо място за прекарване на такива дълги периоди на почивка, би довело до още по-висока степен на дискриминация в сравнение с националните водачи, които от своя страна могат по-лесно да ползват тази почивка в мястото си на пребиваване.

555 Що се отнася, на второ място, до твърдяното от Република България и Румъния наличие на предполагаема дискриминация между, от една страна, транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в „периферията на Съюза“, които извършват международни превози, както и наетите от тези предприятия водачи, и от друга страна, транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в „центъра на Съюза“, извършващи такива превози, както и наетите от тях водачи, вярно е, че както личи от точка 552 от настоящото решение, член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 би

могъл да засегне в по-голяма степен онези транспортни предприятия — независимо в коя държава членка са установени — избрали бизнес модел, който се състои основно, ако не и изцяло, в предоставяне на услуги на получатели, установени в държави членки, отдалечени от първата държава членка, чиито водачи по този начин извършват превозите си далеч от мястото си на пребиваване.

556 Както обаче вече бе посочено в точка 312 от настоящото решение, законодателят на Съюза има право, предвид значителните промени, засегнали вътрешния пазар, да адаптира законодателен акт, за да установи нов баланс на съществуващите интереси с цел да се повиши социалната закрила на водачите чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги от техните работодатели, и да се гарантира справедлива конкуренция.

557 Следователно, както бе посочено в точка 322 от настоящото решение, не може да се счита, че разпоредба от правото на Съюза сама по себе си противоречи на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация само защото поражда различни последици за някои икономически оператори, когато това положение е последица от различни условия на работа, в които те са поставени, по-специално поради географското им местоположение, а не от правно неравенство, което да е присъщо на обжалваната разпоредба.

558 В случая законодателят на Съюза е искал именно да осигури, както вече бе посочено в точка 282 от настоящото решение, нов баланс между, от една страна, интереса на водачите да се ползват от по-добри условия на труд, а от друга страна, интереса на работодателите да извършват транспортната си дейност при справедливи условия за стопанска дейност, така че секторът на автомобилния транспорт да бъде безопасен, ефикасен и социално отговорен.

559 В този контекст забраната, установена в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, далеч не поражда несправедливи условия на конкуренция за транспортните предприятия, а напротив, както става ясно от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 17, 18 и 23), цели да коригира неравното третиране, което е можело да произтече преди това от прилагането на различни национални режими на санкции в държавите членки, поради възприетото от компетентните национални органи различно тълкуване и прилагане на член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006. Всъщност законодателят на Съюза кодифицира тълкуването на член 8, параграф 8, изведено от Съда в решение Vaditrans, с цел да се осигури чрез по-ясно правило за хармонизация еднакво прилагане на забраната нормалната седмична почивка или седмична почивка като компенсация да бъдат ползвани в превозното средство.

560 Както правилно подчертава Съветът, именно водачите, чиито работодатели предоставят основната част от транспортните си услуги на получатели, установени в държави членки, отдалечени от държавата членка, в която са установени работодателите, които водачи поради това извършват превозите си далеч от мястото си на пребиваване, се нуждаят в най-голяма степен от защитата, произтичаща от предвиденото в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 правило за хармонизация, което във всички случаи позволява да се установи, че критериите, на които законодателят на Съюза е основал своя избор за постигане на преследваната с тази разпоредба цел да се подобряват условията на труд, са обективни и подходящи.

561 При това, както бе посочено в точка 533 от настоящото решение, отново за да осигури подходящо равновесие между различните съществуващи интереси, като същевременно се стреми да постигне преследваната цел за социална закрила, законодателят на Съюза изменя с член 1, точка 6, буква а) от Регламент 2020/1054 член 8, параграф 6 от Регламент № 561/2006, за да даде, чрез дерогация и при спазване на определени условия, възможност на водача, извършващ международен превоз на товари, да ползва извън държавата членка, в която е установен неговият работодател, две намалени седмични почивки в превозното средство.

562 Освен това член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 цели именно да смекчи трудността, посочена в точка 552 от настоящото решение, като задължава работодателите да организират работата на водачите по такъв начин, че ако желаят, последните да могат да се връщат в експлоатационния център на своя работодател или в мястото си на пребиваване.

563 Що се отнася, на трето място, до изтъкнатото от Република България наличие на предполагаема дискриминация между държавите членки, в противоречие с принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, установен в член 4, параграф 2 ДЕС, критиките на тази държава членка трябва да бъдат отхвърлени. Всъщност, дори да се предположи, че макар да се прилага без разлика, член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 непряко засяга някои държави членки повече от други, акт на Съюза, чиято цел е да уеднакви нормите на държавите членки, доколкото се прилага еднакво за всички тях, не може, съгласно практиката на Съда, припомнена в точка 332 от настоящото решение, да се счита за дискриминационен, тъй като такъв акт за хармонизация неминуемо води до различни последици в зависимост от предходното състояние на отделните национални правни уредби и практики.

564 При тези условия не може да се приеме, че в нарушение на съдебната практика, припомнена в точки 313 и 314 от настоящото решение, законодателят на Съюза е превишил пределите на предоставената му широка свобода на преценка, когато при упражняване на правомощията, възложени му с Договора за функционирането на ЕС, е приел член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 с цел подобряване на условията на труд и безопасността на движението по пътищата на всички водачи в Съюза като цяло.

565 Накрая, доколкото с доводите си за нарушаване на принципа на равно третиране Румъния се оплаква от непропорционално въздействие на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 върху транспортните предприятия, установени в държавите членки, намиращи се в „периферията на Съюза“, нейният довод се отнася, както самата държава членка подчертава, до нарушаване на принципа на пропорционалност. Следователно този довод трябва да се отхвърли поради същите причини като изложените в точки 481—540 от настоящото решение.

566 Тези съображения не могат да бъдат поставени под съмнение, както вече е видно от точка 333 от настоящото решение, от твърдението на Румъния за цялостния дискриминационен ефект, който би произтекъл от всички разпоредби от „Пакета за мобилност“, срещу който са подадените от тази държава членка жалби по дела C-546/20—548/20. Всъщност Румъния не е доказала по дело C-546/20, че от член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 би произтекла дискриминация. В останалата им част критиките на тази държава членка относно Регламент 2020/1055 и Директива 2020/1057 трябва да бъдат

разгледани в рамките на основанията и доводите, изтъкнати от нея в жалбите ѝ по дела C-547/20 и 548/20 в подкрепа на исканията ѝ за отмяна на всички или на част от тези актове на Съюза.

567 Следователно изтъкнатото от Република България пето основание във втората му част следва да се отхвърли отчасти като недопустимо и отчасти по същество, а изтъкнатото от Румъния трето основание в първата му част трябва да бъде отхвърлено по същество.

в) По нарушението на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги

1) Доводи на страните

568 В контекста на първата част по първото си основание — нарушение на принципа на пропорционалност — Румъния твърди, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 не спазва и разпоредбите на правото на Съюза в областта на свободното предоставяне на транспортни услуги на вътрешния пазар. Всъщност според нея прилагането на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация би довело до ограничаване на тази свобода по смисъла на член 58, параграф 1 ДФЕС, тъй като транспортните маршрути ще бъдат сведени за неопределено време до пътувания, които могат да се извършват за срок, който не задължава водача да ползва седмична почивка, или ще се определят в зависимост от наличието на безопасни и сигурни зони за паркиране. Поради това ограничение мярката водела до фрагментиране на вътрешния пазар, което щяло да доведе до отстъпление от постигането на целта за устойчиво развитие на този пазар, предвидена в член 3 ДЕС, която също е една от целите, определени от Комисията в оценката ѝ на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 39).

569 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

570 Следва да се припомни, че както личи от точки 352—358 от настоящото решение, свободното предоставяне на транспортни услуги попада, съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС, в обхвата не на установения в член 56 ДФЕС общ режим, а на специален режим, в рамките на който транспортните предприятия имат право да предоставят свободно услуги само доколкото това право им е дадено посредством мерки на вторичното право, приети от законодателя на Съюза, подобно на Регламент 2020/1054, на основание на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно общата транспортна политика, и по-конкретно на член 91, параграф 1 ДФЕС.

571 Така, доколкото единствената цел на член 58, параграф 1 ДФЕС е да изключи свободното предоставяне на транспортни услуги от общите разпоредби на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги, за да го подчини на специалните разпоредби, съдържащи се в част трета, дял VI от този договор, противно на твърденията на Румъния, законодателят на Съюза не би могъл да наруши посочения член 58, параграф 1 само защото в съответствие с тази разпоредба е приел общи правила, приложими за транспортния сектор, на основание на тези специални разпоредби.

572 Във всички случаи, доколкото Румъния обвинява законодателя на Съюза, че с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 е причинил връщане назад в процеса на осъществената с Регламент № 561/2006 либерализация, доводите ѝ са неоснователни. Всъщност, както бе отбелязано по-специално в точка 493 от настоящото решение, забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация не произтича от влизането в сила на тази разпоредба, а от член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима преди влизането в сила на посочения член 1, точка 6, буква в), както е тълкуван от Съда в решение Vaditrans .

573 Освен това следва да се подчертае, че съгласно съдебната практика, припомнена в точка 266 от настоящото решение, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза има право да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, с оглед на възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати от Договора за функционирането на ЕС, и да взема предвид хоризонталните цели на Съюза, залегнали в преамбюла, в член 9 и член 151, първа алинея ДФЕС, по-специално подобряването на условията за заетост, както и осигуряването на адекватна социална закрила. Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие.

574 От това следва, че противно на твърдяното от Румъния, самият факт, че някои транспортни предприятия могат да се окажат принудени да адаптират някои от транспортните си маршрути, за да подобрят условията на заетост и социалната закрила на водачите в съответствие с преследваната от член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 цел, изобщо не може да се счита за отстъпление при установяването на обща транспортна политика, което представлява нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС.

575 Поради това доводите за нарушаване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на свободното предоставяне на услуги, изтъкнати от Румъния в контекста на първото ѝ основание в първата му част, следва да се отхвърлят като неоснователни.

г) По нарушението на член 91, параграф 2 ДФЕС и член 94 ДФЕС

1) Доводи на страните

576 В рамките на първото си основание в първата му част — нарушение на принципа на пропорционалност, Румъния твърди също, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 засяга сериозно интересите на транспортните предприятия и водачите в нарушение на изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 и от член 94 ДФЕС.

577 От една страна, що се отнася до транспортните предприятия, които обикновено имат качеството на МСП, член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 предполагал те да направят разходи, които надхвърляли значително разходите, свързани с осигуряването на място за настаняване на водачите. Всъщност тези разходи покривали и промените в маршрутите в зависимост от наличието на подходящи места за настаняване и зони за паркиране, повишаването на застрахователните премии поради нарастването на рисковете, свързани с безопасността на превозваните товари, както и необходимостта водачите да

изминават допълнителни разстояния, за да намерят подходяща зона за паркиране, а след това да пътуват до мястото за настаняване, което би могло да се намира на значително разстояние, като се има предвид ситуацията, описана в проучването от 2019 г. относно местата за паркиране. Освен това приходите на транспортните предприятия щели да намалеят, тъй като недостигът на инфраструктура се отразявал върху конкретната възможност за планиране на по-дълги пътувания и за извършване на превози по определени маршрути при пълна безопасност.

578 От друга страна, що се отнася до водачите, последиците, понесени от транспортните предприятия поради предвидената в член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, биха довели до загуба на работни места и до необходимост от мигриране към държавите членки, разположени в центъра на Съюза. Освен това поради липсата на инфраструктура тази разпоредба водела до увеличаване на умората и стреса за водачите.

579 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

580 Що се отнася, на първо място, до довода на Румъния, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 може да доведе до загуба на работни места и до мигриране на водачите към държавите членки, разположени в „центъра на Съюза“, в нарушение на изискванията по член 91, параграф 2 ДФЕС, който задължава законодателя на Съюза при приемането на мерки от областта на общата транспортна политика да взема предвид случаите, при които тяхното прилагане би могло сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и експлоатацията на транспортното оборудване, следва да се констатира, че при липсата на каквото и да е конкретно доказателство, което да ги обоснове, подобни доводи изглеждат спекулативни.

581 При тези условия посочените доводи не могат по-конкретно да поставят под въпрос констатациите на Комисията в оценката ѝ на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 61), че мерките относно работното време и реда за ползване на седмичната почивка би трябвало да имат положително въздействие върху привлекателността на професията на водача и следователно върху предлагането на пазара на труда.

582 При всички положения, както вече е видно от точки 404 и 405, а също и от точки 573 и 574 от настоящото решение, самият факт, че някои транспортни предприятия биха могли да понесат по-високи разходи поради увеличаването на социалната закрила, гарантирана на водачите с член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054, изобщо не може да се счита за нарушение на изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

583 Що се отнася, на второ място, до доводите на Румъния, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 включвал за транспортните предприятия значителни допълнителни разходи в нарушение на изискванията по член 94 ДФЕС, достатъчно е да се отбележи, че последната разпоредба, която задължава законодателя на Съюза да вземе предвид икономическото положение на превозвачите, когато приема мярка „по отношение на тарифите и условията за транспорт“, е ирелевантна в случая, тъй като посоченият член 1,

точка 6, буква в) не урежда тарифите или условията за транспорт на стоки или пътници, а определя условията, при които водачите ползват нормалната си седмична почивка или седмична почивка като компенсация.

584 Във всеки случай, както вече бе подчертано в точка 536 от настоящото решение, тази разпоредба не може да бъде причина за допълнителни разходи за транспортните предприятия, тъй като тя само кодифицира съществуващото право, което, както личи от точки 30, 31 и 48 от решение Vaditrans, произтича от член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му, приложима преди влизането в сила на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054.

585 Поради това следва да се отхвърлят като неоснователни доводите за нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС и на член 94 ДФЕС, изтъкнати от Румъния в рамките на първото ѝ основание в първата му част, отнасящо се до нарушение на принципа на пропорционалност.

586 С оглед на всичко изложено по-горе жалбите, подадени от Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20) и Унгария (дело C-551/20), трябва да се отхвърлят в частта, в която се иска отмяна на член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054.

2. По член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054

587 В подкрепа на исканията, формулирани в нейната жалба (по дело C-551/20) за отмяна на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, Унгария изтъква три основания за нарушение, първо, на принципа на пропорционалност, второ, на принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания и трето, на член 151, втора алинея ДФЕС.

а) Предварителни бележки

588 В контекста на разглеждането на тези основания следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 4 от Регламент № 165/2014 във връзка с член 6, трета алинея от Регламент за изпълнение 2016/799 новорегистрираните превозни средства, които се експлоатират в държава членка, различна от държавата членка на регистрация, трябва да се оборудват с интелигентния тахограф, уреден в членове 8—11 от Регламент № 165/2014, в срок от петнадесет години след датата на влизане в сила на 15 юни 2019 г. на правилата относно тези тахографи от първо поколение, определени в приложение IB към същия регламент за изпълнение. Следователно, крайната дата за монтирането на посочените тахографи е била 15 юни 2034 г.

589 [Текст, поправен с определение от 12 март 2025 г.] С член 2, точка 2 и точка 8, буква а) от Регламент 2020/1054, които изменят съответно член 3, параграф 4 и член 11, първа алинея от Регламент № 165/2014, законодателят на Съюза установява поетапна система за въвеждане на тахографи V2 по време на преходен период. Така, от една страна, началният момент на този преходен период зависи от датата на влизане в сила на техните спецификации, определени от Комисията в Регламент за изпълнение 2021/1228, влязъл в сила на 19 август 2021 г. От друга страна, продължителността на посочения преходен период зависи от вида тахограф, с който превозното средство вече е оборудвано.

590 [Текст, поправен с определение от 12 март 2025 г.] В това отношение, докато превозните средства, оборудвани с аналогов или дигитален тахограф, трябва да бъдат оборудвани с тахограф V2 не по-късно от три години след края на годината на влизане в сила на тези спецификации, тоест най-късно до 31 декември 2024 г., превозните средства, оборудвани с тахограф от първо поколение, трябва да бъдат оборудвани с тахограф V2 не по-късно от четири години след влизането в сила на посочените спецификации, тоест най-късно до 19 август 2025 г.

591 Следователно законодателят на Съюза изтеглил напред крайната дата за монтирането на тахографите V2, в зависимост от случая, с девет години и половина или с девет години.

592 Именно в светлината на тези предварителни съображения трябва да се разгледат изтъкнатите от Унгария основания.

б) По наличието на явна грешка в преценката и нарушението на принципа на пропорционалност

1) Доводи на страните

593 С първото си основание Унгария твърди, че с приемането на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза нарушил принципа на пропорционалност и допуснал явна грешка в преценката, като не преценил икономическите последици от значителното изтегляне за по-ранна дата на срока за монтиране на тахографите V2.

594 Тъй като тази разпоредба не се съдържа в предложението за Регламента „за работното време“, по този въпрос не била извършена оценка на въздействието. Изменението на срока за монтиране на тахографи V2 било включено в окончателния текст на Регламент 2020/1054 след споразумението, постигнато от Парламента и Съвета, без и тези институции да са извършили оценка на въздействието. Оценка на въздействието обаче можело да не се извършва само когато законодателят на Съюза разполага с достатъчно информация, която му позволява да прецени пропорционалността на приетата мярка. Унгария обаче не знаела да е налице такава информация, нито да е извършен анализ от този законодател. Въпреки че в две проучвания, проведени през февруари и март 2018 г., били разгледани разходите за привеждане в съответствие с тази нова технология, в тях не се засягал изрично въпросът за тяхната пропорционалност, макар във второто проучване да се споменавала възможната несъразмерност.

595 От това следвало също, че законодателят на Съюза е нарушил междуинституционалното споразумение. Всъщност, тъй като член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 представлява „съществено изменение“ в предложението на Комисията по смисъла на точка 15 от това споразумение, било оправдано да се извърши допълнителна оценка на въздействието или да се възложи на Комисията да я извърши в съответствие с точка 16 от посоченото споразумение. В това отношение Унгария подчертава, че когато институциите на Съюза установяват правила, които водят до самоограничаване на правото им на преценка, те трябва да се съобразяват с индикативните правила, които сами са си наложили.

596 Парламентът и Съветът считат, че твърденията по това основание трябва да се отхвърлят.

2) Съображения на Съда

597 С настоящото основание Унгария по същество упреква законодателя на Съюза, че не е разгледал пропорционалността на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, като изтеглил напред крайната дата за монтирането на тахографи V2, без преди това да извърши оценка на въздействието и без да разполага с данни, въз основа на които да се прецени пропорционалността на тази мярка.

598 В това отношение следва да се отбележи, както произтича от съображение 27 от този регламент, че законодателят на Съюза е приел, че ефективността на разходите по прилагането на социалните правила, бързото развитие на новите технологии, цифровизацията в икономиката на Съюза и необходимостта от еднакви условия на конкуренция между дружествата в международния автомобилен транспорт налагат съкращаване на преходния период за монтирането на интелигентни тахографи в регистрираните превозни средства, тъй като се очаква тези интелигентни тахографи да допринесат за опростяване на проверките и по този начин ще улеснят работата на националните органи.

599 Безспорно е обаче, че това изтегляне напред на крайната дата за монтиране на интелигентни тахографи, предложено от ЕИСК и КР в рамките на законодателната процедура, не е било разгледано в оценката на въздействието — социални аспекти, и следователно не е взето предвид от Комисията в предложението ѝ за Регламент „за работното време“. По-конкретно, посочената в съображение 4 от Регламент 2020/1054 последваща оценка на социалното законодателство, въз основа на която е извършена тази оценка на въздействието, не се отнася до Регламент № 165/2014.

600 От припомнената в точки 220—226 от настоящото решение съдебна практика обаче произтича, че при преценката на пропорционалността на приеманите от него мерки законодателят на Съюза може да вземе предвид не само оценката на въздействието, но и всеки друг източник на информация.

601 При тези условия следва да се провери дали в случая към момента на приемане на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 Парламентът и Съветът са разполагали от източници на информация, различни от оценката на въздействието — социални аспекти, с достатъчно данни, за да преценят дали е пропорционално да бъде изтеглена напред крайната дата за монтиране на тахографи V2.

602 В това отношение от предоставените на Съда данни е видно, че през февруари 2018 г. Парламентът е публикувал окончателния доклад за проучване (EPRS, „Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits“ (Модернизиране на интелигентните тахографи до 2020 г.: Разходи и предимства“), 2 февруари 2018 г.), чиято цел е да се оценят разходите и предимствата от монтирането на интелигентен тахограф за тежкотоварните автомобили в международния транспорт в краткосрочен план. Безспорно е, че това проучване съдържа по-специално подробен анализ на разходите и ползите, който заключава, че дългосрочните предимства от модернизирането на интелигентните тахографи, което може да се осъществи едва след 2020 г., надделяват над различните разходи, които биха направили в краткосрочен план основните икономически оператори, действащи на транспортния пазар.

603 Освен това не се оспорва и че през март 2018 г. Комисията е публикувала и окончателния доклад от друго проучване (Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ „Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph“ („Проучване на мерките, с които се насърчава въвеждането на интелигентен тахограф“), окончателен доклад, март 2018 г.) относно мерките, улесняващи прилагането на интелигентния тахограф. Безспорно е, че целта на това проучване е да се разгледат различни стратегически варианти, за да се ускори прилагането на интелигентните тахографи в периода между 2023 г. и 2027 г., като се оценят икономическите и социалните въздействия, както и въздействието върху безопасността на движението по пътищата и вътрешния пазар от приемането на политически варианти, изискващи привеждането в съответствие на регистрираните преди юни 2019 г. превозни средства, за да се определи най-подходящият вариант. Проучването включва и подробен анализ на разходите и ползите от това въздействие върху транспортните предприятия и националните органи.

604 От съдържанието на двете проучвания ясно личи, че те съдържат основните данни за разходите, свързани с изтеглянето на крайната дата за монтирането на тахографите V2 напред, което впрочем Унгария изрично признава в писмената си реплика.

605 От това следва, че когато впоследствие е приел Регламент 2020/1054, предвиждащ тази мярка, законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, въз основа на които е можел да оцени нейното въздействие върху положението на международните превозвачи и по този начин да обоснове избора си за изтегляне напред на тази крайна дата при упражняване на предоставената му широка свобода на преценка.

606 Тези съображения не се поставят под въпрос от твърдяното от Унгария обстоятелство, че тези две проучвания не са разгледали конкретно въпроса дали мярка като изтеглянето напред на крайната дата за монтиране на тахографи V2 е в съответствие с принципа на пропорционалност.

607 Всъщност посочените проучвания съдържат обективните данни, които са от значение относно цената на изтеглянето напред на тази крайна дата — данни, които са позволили на законодателя на Съюза да прецени икономическите последици за съответните оператори от това изтегляне, като се има предвид, че както следва от съдебната практика, припомнена в точки 222 и 223 от настоящото решение, а също и от точка 12 от Междуинституционалното споразумение, единствено негова е била задачата да претегли различните съществуващи интереси при упражняване на широката свобода на преценка, която той има в това отношение.

608 Освен това съгласно съдебната практика, припомнена в точка 220 от настоящото решение, няма значение в каква форма са събрани основните данни, взети предвид при приемането на дадена мярка. Следователно не може да се изисква тези основни данни да бъдат представени в рамките на оценка на пропорционалността.

609 При това положение първото основание на Унгария следва да се отхвърли по същество.

в) По нарушението на принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания

1) Доводи на страните

610 С второто си основание Унгария поддържа, че изтеглянето на срока за монтиране на тахографи V2 напред представлява нарушение на оправданите правни очаквания на икономическите оператори и следователно, на принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания. Всъщност съгласно член 3, параграф 4 от Регламент № 165/2014 икономическите оператори са имали основание да считат, че разполагат със срок от петнадесет години след приемането на правилата за прилагане на тази разпоредба, за да изпълнят задълженията си относно монтирането на интелигентни тахографи. Така операторите не просто са имали очаквания да се запази съществуващо положение. Всъщност, упражнявайки правото си на преценка, самият законодател на Съюза определил срок, на който са можели да основат икономическите си решения. В Унгария, поради съкратените срокове, задължението за монтиране на тахографи V2 засягало около 60 % от автомобилния парк при единични разходи, оценени на 2 000 евро.

611 Тъй като законодателят на Съюза приел Регламент 2020/1054 на 15 юли 2020 г., именно от този момент е можело да се знае със сигурност новата дата на задължението за привеждане в съответствие. Следователно само тази дата би могла да бележи началния момент на периода, с който разполагат икономическите оператори, за да се адаптират, а не датата на публикуване на проучванията, разгледали за първи път въпроса. Дори да са били запознати с тези проучвания, не е имало как икономическите оператори да знаят със сигурност кое решение ще бъде възприето.

612 Макар да е вярно, че превозните средства, използвани за международен превоз, се подновяват на всеки три до пет години, самото проучване от март 2018 г., посочено в точка 603 от настоящото решение, показвало, че заменените превозни средства се сдобиват с нови собственици на пазара на употребявани превозни средства. Не било изключено предприятие за международен превоз да купи употребявано превозно средство или пък да не замени превозните си средства с посочените по-горе темпове. Всъщност е възможно голяма част от МСП, извършващи дейност на пазара на международния транспорт, да разполагат с доста ограничени финансови ресурси.

613 Нито едно от императивните съображения от общ интерес, посочени в съображение 27 от Регламент 2020/1054, не оправдавало промяната на сроковете за въвеждане на тахографи V2. Що се отнася, първо, до ефективността на разходите по прилагането на социалните правила, в действителност тя не била разгледана в хода на законодателния процес. Второ, бързото развитие на новите технологии и цифровизацията в икономиката като цяло не представлявали императивни съображения от общ интерес, които могат да оправдаят накърняване на оправданите правни очаквания на икономическите оператори. Освен това тахографите V2 все още не били разработени и датата на пускането им на пазара била неизвестна. Трето, относно необходимостта от равнопоставени условия на конкуренция между транспортните предприятия, било трудно да се разбере защо това задължение не се отнася за предприятията, извършващи международен превоз и установени в трети страни. Всъщност Европейската спогодба за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози (наричана по-нататък „Спогодбата AETR“), предвиждала монтирането на дигитален тахограф.

614 Парламентът и Съветът считат, че твърденията по това основание трябва да се отхвърлят.

2) Съображения на Съда

615 Както бе припомнено в точка 162 от настоящото решение, принципът на правна сигурност не предполага задължение за запазване на правния ред непроменен във времето, тъй като в рамките на своята свобода на преценка законодателят на Съюза остава свободен да променя съществуващото законодателно положение.

616 Що се отнася до принципа на защита на оправданите правни очаквания, следва да се припомни, че правото да се позове на този принцип, като следствие от принципа на правната сигурност, принадлежи на всяко лице в положение, при което администрацията на Съюза е създала у него основателни очаквания. Уверения, които могат да породят такива очаквания, независимо от формата, в която са предадени, представляват конкретните, безусловни и непротиворечиви сведения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. За сметка на това никой не може да твърди нарушение на този принцип при липсата на конкретни уверения, дадени му от администрацията. По същия начин, когато един предпазлив и съобразителен икономически оператор е в състояние да предвиди приемането на мярка на Съюза, която може да засегне неговите интереси, той не може да се позовава на този принцип, ако мярката бъде приета (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 153 и цитираната съдебна практика).

617 Освен това Съдът вече е постановил, че икономическите оператори не бива да имат правни очаквания за пълната липса на промени в съществуващо положение от страна на законодателя на Съюза, а могат само да оспорят правилата за прилагане на такива промени (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, т. 47 и цитираната съдебна практика).

618 Освен това съгласно постоянната съдебна практика приложното поле на принципа на защита на оправданите правни очаквания не може да се разшири дотолкова, че да препятства изобщо прилагането на нова правна уредба спрямо бъдещите последици на положения, възникнали при действието на предходната уредба (решение от 8 септември 2022 г. Ministerstvo životního prostředí (Папагали хиацинтов ара), C-659/20, EU:C:2022:642, т. 69 и цитираната съдебна практика), при това по-специално в области, чийто предмет включва необходимост от непрекъснато приспособяване в зависимост от промените в икономическото положение (вж. в този смисъл решение от 4 май 2023 г., Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, т. 29 и цитираната съдебна практика).

619 С оглед на тази съдебна практика следва най-напред да се подчертае, че самият факт, че член 3, параграф 4 и член 11, първа алинея от Регламент № 165/2014, в редакцията им, приложима преди влизането в сила на Регламент 2020/1054, са предвиждали за монтирането на интелигентни тахографи дата, различна от въведената в крайна сметка с член 2, точка 2 и точка 8, буква а) от последния регламент, не е достатъчен, за да се установи нарушение на правната сигурност или на оправданите правни очаквания, и по-точно нарушение на конкретни уверения, които биха могли да породят обоснованото убеждение, че правната уредба на Съюза в това отношение ще остане непроменена. Това важи в още по-голяма степен за законодателен акт, свързан, както в настоящия случай, с

въвеждането на оборудване, което е вероятно да бъде засегнато от бързото развитие на нови технологии и което следователно може да изисква непрекъснато приспособяване в зависимост от такова развитие.

620 [Текст, поправен с определение от 12 март 2025 г.] По-нататък, срокът от три или четири години за монтиране на тахографи V2, предвиден от законодателя на Съюза в член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054, е започнал да тече не от датата на влизане в сила на този регламент — 20 август 2020 г., а съгласно тази разпоредба, съответно в края на годината на влизане в сила или след влизането в сила на регламента за изпълнение, който Комисията е трябвало да приеме съгласно точка 8, буква а) от същия член 2 относно техническите спецификации, а именно, предвид влизането в сила на 19 август 2021 г. на Регламент за изпълнение 2021/1228, в зависимост от случая, считано от 31 декември 2021 г. или от 19 август 2021 г. Следователно съответните транспортни предприятия разполагат в действителност с по-дълъг срок в зависимост от вида тахограф, с който са оборудвани техните превозни средства, за да монтират тахографи V2 в съответствие с тези нови разпоредби — срок, който достига съответно почти четири години и половина — до 31 декември 2024 г., или пет години — до 19 август 2025 г.

621 Освен това още от проучванията, посочени в точки 602 и 603 от настоящото решение, публикувани през февруари и март 2018 г. от Парламента и Комисията в хода на законодателната процедура, довела до приемането на Регламент 2020/1054, вече е било видно, че законодателят на Съюза обмисля да изтегли напред крайната дата за монтирането на интелигентни тахографи. Както отбелязва генералният адвокат в точка 473 от заключението си, един предпазлив и съобразителен икономически оператор следователно е бил в състояние да предвиди приемането на такава мярка дори преди да бъде приет посоченият регламент.

622 Накрая, от предоставените от самата Унгария данни е видно, че разходите за монтиране на тахограф V2 би трябвало да възлязат на около 2 000 евро на превозно средство. Налага се изводът, че инвестиция с толкова ограничен размер спрямо покупната цена на самото превозно средство, която освен това засяга само частта от автомобилния парк на транспортно предприятие за международен превоз, може разумно да бъде направена от добросъвестен и предпазлив икономически оператор в срока от четири и половина години или пет години, произтичащ от член 2, точка 2 и точка 8, буква а) от Регламент 2020/1054. Това важи в още по-голяма степен, тъй като, както се посочва на стр. 41 от проучването на Комисията, споменато в точка 603 от настоящото решение, превозните средства, участващи в международен превоз, често се подменят след три до пет години, като тук не е от значение, противно на поддържаното в това отношение от Унгария, дали за целите на тази подмяна съответното транспортно предприятие прибягва евентуално до пазара на употребявани превозни средства. Също така, макар Унгария да твърди, че не е изключено международно транспортно предприятие да не подменя превозните си средства с тези темпове, следва да се подчертае, че подобен довод по никакъв начин не противоречи на данните, споменати в това проучване на Комисията, които се отнасят до общото поведение на операторите, извършващи дейност на пазара на транспортните услуги, което е единствено релевантно в този контекст, а не изолираното поведение на някои частни оператори на този пазар.

623 Нито един от изложените от Унгария доводи не може да постави под въпрос тези съображения.

624 Що се отнася, на първо място, до довода, че причините, изтъкнати от законодателя на Съюза в съображение 27 от Регламент 2020/1054, не обосновават изтеглянето напред на крайната дата за монтиране на тахографи V2, достатъчно е да се констатира, че дори да се приеме за установено, такова обстоятелство само по себе си не може да установи, че законодателят на Съюза е дал на съответните оператори конкретни и безусловни уверения, способни да обосноват оправдани правни очаквания, че правната уредба на Съюза ще остане непроменена в това отношение в продължение на петнадесет години.

625 Освен това Съдът вече се е произнесъл, че дори да се предположи, че Съюзът предварително е създал положение, което може да породи оправдани правни очаквания, а настоящият случай не е такъв, безспорен обществен интерес може да не допуска приемането на преходни мерки за случаи, които са отпреди влизането в сила на новата правна уредба, но чието развитие не е приключило (решение от 19 юли 2016 г. Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 68 и цитираната съдебна практика).

626 С член 2, точка 2 и точка 8, буква а) от Регламент 2020/1054 обаче законодателят на Съюза е запазил преходен период, макар да е намалил неговата продължителност, за монтирането на тахографи V2, така че изобщо не е бил длъжен да обосновава тази мярка с императивни съображения от общ интерес.

627 Във всеки случай, що се отнася до обосновката с оглед на ефективността на разходите по прилагането на социалните правила, следва да се подчертае, че тя отговаря на императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2014 г., De Clercq и др., C-315/13, EU:C:2014:2408, т. 66 и 67; вж. по аналогия в данъчната област решение от 12 октомври 2023 г. BA (Наследяване — Социална жилищна политика в Съюза), C-670/21, EU:C:2023:763, т. 78 и цитираната съдебна практика), и че противно на твърденията на Унгария, тази обосновка е била разгледана в хода на законодателната процедура, както следва по-специално от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 32), в която Комисията конкретно е разгледала последиците от въвеждането на интелигентни тахографи върху ефективността на проверките.

628 Що се отнася, на второ място, до доводите, че е налице несигурност около датата на въвеждане на тахографи V2 на пазара, от представените от Съвета данни, съдържащи се в изпратено му на 4 октомври 2018 г. писмо на Комисията, които Унгария не е оспорила, е видно, че законодателят на Съюза е предприел действия пред представителите на транспортния сектор преди приемането на Регламент 2020/1054, за да се увери, че най-новата версия на интелигентните тахографи, в случая тахографи V2, ще може да бъде монтирана на превозни средства, извършващи международен превоз, преди края на 2024 г.

629 В съдебното заседание Унгария изтъква, че към датата на това заседание тахографи V2 продължават да са в процес на изпитване, тъй като системата за удостоверяване на автентичност все още не е одобрена. Дори да се предположи обаче, че това е така, следва да се припомни, че валидността на акт на Съюза трябва да се преценява с оглед на данните, с които законодателят на Съюза е разполагал към момента на приемане на съответната правна уредба (решение от 22 февруари 2022 г., Stichting Rookpreventie Jeugd и др., C-160/20, EU:C:2022:101, т. 67 и цитираната съдебна практика). Ето защо в случая валидността на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 трябва да се преценява с оглед на данните, с които законодателят на Съюза е разполагал към момента на приемането му.

Следователно, макар че евентуално забавяне на наличността на тахографи V2 може да накара Комисията да предложи на Парламента и на Съвета удължаване на предвидения в тази разпоредба преходен период, това не може да засегне нейната законосъобразност.

630 Накрая, що се отнася, на трето място, до доводите, че член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 има отражение върху условията за конкуренция, тези доводи се припокриват с третото основание — нарушение на член 151, втора алинея ДФЕС, и следователно трябва да бъдат разгледани в този контекст.

631 Ето защо изтъкнатото от Унгария второ основание следва да се отхвърли по същество.

г) По нарушението на член 151, втора алинея ДФЕС

1) Доводи на страните

632 С третото си основание Унгария поддържа, че член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054 нарушава задължението за поддържане на конкурентоспособността на икономиката на Съюза, предвидено в член 151, втора алинея ДФЕС. Въпреки че правното основание за приемане на този регламент е общата транспортна политика, той попадал в обхвата на социалната политика. Подобряването на условията на труд чрез сближаване на националните законодателства обаче не можело да бъде постигнато, без едновременно с това да се вземе предвид необходимостта от запазване на конкурентоспособността на икономиката на Съюза. При все това подобни изисквания нямало да се прилагат за превозните средства на транспортни предприятия, които не са установени в държава членка. Освен това съгласно Спогодбата AETR превозните средства на транспортните предприятия, установени в страните, за които се прилага тази спогодба, трябвало да имат само дигитален тахограф, което при това положение им предоставяло конкурентно предимство.

633 Макар самият законодател да признавал, че е необходимо да се поддържа конкурентоспособността на транспортните предприятия на Съюза в съображение 34 от Регламент 2020/1054, никоя разпоредба от този регламент не налагала на Комисията конкретно задължение или точен срок в това отношение, така че нищо не гарантирало, че Спогодбата AETR ще бъде съответно изменена или поне че в близко бъдеще могат да започнат преговори в този смисъл. При все че законодателят на Съюза няма задължение за постигане на определен резултат, той все пак бил длъжен да положи дължимата грижа, в смисъл че би трябвало да направи всичко, което е в рамките на неговите правомощия, за да гарантира, че Съюзът няма да се окаже в неблагоприятно конкурентно положение. За да се изпълни това задължение, не било достатъчно да се формулира съображение, което няма обвързващо действие.

634 Парламентът и Съветът считат, че твърденията по това основание трябва да се отхвърлят.

2) Съображения на Съда

635 Следва да се припомни, че член 151 ДФЕС, който се намира в част трета, дял X от Договора за функционирането на ЕС, свързан със социалната политика на Съюза, във втора алинея предвижда, че законодателят на Съюза и държавите членки трябва да прилагат мерки, които отчитат по-специално необходимостта от поддържането на конкурентоспособността на икономиката на Съюза.

636 Регламент 2020/1054 обаче е приет от законодателя на Съюза не на основание на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно социалната политика, а на член 91, параграф 1 ДФЕС, който попада в обхвата на дял VI от същата част трета от Договора за функционирането на ЕС, свързан с общата транспортна политика, който оправомощава Парламента и Съвета да установят по-специално, от една страна, общи правила, приложими към международния транспорт от и към територията на държава членка или преминаване през територията на дадена държава членка, и от друга страна, условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава. Следователно член 151, втора алинея ДФЕС не е от значение за преценката на законосъобразността на разпоредбите на Регламент 2020/1054.

637 Така или иначе съображение 34 от Регламент 2020/1054 гласи, че „[е важно] транспортните предприятия, установени в трети държави да се подчиняват на правила, еквивалентни на правилата на Съюза, когато извършват автомобилни превози на територията на Съюза“, и че „Комисията следва да извърши оценка на изпълнението на този принцип на равнището на Съюза и да предложи подходящи решения, които да бъдат договорени в рамките на [AETR]“.

638 Следователно не може да се твърди, че при приемането на Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза не е взел предвид неблагоприятното конкурентно положение, което за установените в Съюза транспортни предприятия произтича от факта, че установените в трети държави транспортни предприятия не са непременно подчинени на правила, еквивалентни на тези на Съюза, когато извършват автомобилни превози на територията на Съюза, тъй като този законодател изрично е възложил на Комисията задачата да предложи подходящи решения, които да бъдат договорени в рамките на AETR.

639 Ето защо третото основание на Унгария следва да се отхвърли по същество.

640 С оглед на всичко изложено по-горе жалбата, подадена от Унгария (дело C-551/20), трябва да се отхвърли в частта, в която се иска отмяна на член 2, точка 2 от Регламент 2020/1054.

5. По член 3 от Регламент 2020/1054

641 В подкрепа на исканията си по своята жалба (дело C-541/20) за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, тъй като в първата си алинея този член определя, че датата на влизане в сила на разпоредбите на член 1, точка 6, букви в) и г) от този регламент е двадесетият ден след публикуването на Регламента в *Официален вестник на Европейския съюз*, Република Литва изтъква три основания, които следва да бъдат разгледани заедно, и които са нарушаване, първото — на принципа на пропорционалност, второто — на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, и третото — на принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 ДЕС.

a) Доводи на страните

642 Що се отнася, на първо място, до принципа на пропорционалност, Република Литва поддържа, че като е определил в член 3, първа алинея от Регламент 2020/1054 датата на влизане в сила на задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от този регламент, и на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, законодателят на Съюза не е взел предвид факта, че при липсата на преходен период държавите членки и транспортните предприятия няма да могат да се адаптират към това задължение и тази забрана, а не са представени никакви доводи, които да оправдаят такова спешно влизане в сила.

643 По този начин, като избрал неподходящ механизъм за прилагане на Регламент 2020/1054, законодателят на Съюза въвел правна уредба, чието спазване било особено трудно. Така той нарушил член 5 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, откъдето е видно, че проектите на законодателни актове трябва да отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и съобразено с поставената цел.

644 Първо, законодателят на Съюза не взел предвид факта, че понастоящем не съществуват достатъчно подходящи и безопасни зони за паркиране, в които водачите биха могли да ползват подходящи условия за почивка извън кабината. От това следвало, че транспортните предприятия ще трябва да поемат необосновани и прекомерни рискове, като дават указания на водачите да оставят камиона си на места, където безопасността на товара не е гарантирана. Освен това в оценката на въздействието — социални аспекти самата Комисия потвърдила, че прилагането на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация може да доведе до затруднения поради недостига на места за настаняване и на безопасни зони за паркиране. Тя посочила също, че поради тези причини кабините предлагали по-добри условия за почивка в сравнение с другите налични съоръжения. Според Република Литва би било неправилно да се твърди, че член 1, точка 6, буква в) от Регламент 2020/1054 е просто кодификация на решение Vaditrans. Всъщност задължението предписаните почивки да се ползват при подходящо, съобразено с особеностите на пола настаняване, което включва подходящи условия за спане и санитарни съоръжения, е ново задължение. Във всеки случай, дори да става въпрос за кодифициране, законодателят бил длъжен да следва обикновената законодателна процедура, в хода на която той трябвало по-специално да прецени пропорционалността на предложената мярка и да провери дали тя е лесно приложима. Това би трябвало да важи в още по-голяма степен, тъй като преди приемането на Регламент 2020/1054 не е съществувала никаква единна практика поради липсата на достатъчна инфраструктура за настаняване и за паркиране.

645 Второ, от проучването от 2019 г. относно местата за паркиране било видно, че наличните зони за паркиране са съсредоточени само в няколко държави членки и че не достигат около 100 000 места. Освен това нито в своята оценка на въздействието — социални аспекти, нито в това проучване Комисията проверила дали хотели и места за настаняване в близост до безопасни зони за паркиране биха могли да компенсират този недостиг. Освен това в посоченото проучване Комисията доказала, че за да се подготви изпълнението на новите задължения, ще са необходими няколко години и широк стратегически подход към развитието на инфраструктурата на Съюза.

646 Трето, законодателят на Съюза пренебрегнал трудностите при прилагането на Регламент 2020/1054, за които при това бил уведомен както от ЕИСК, така и от комисията по заетост и социални въпроси и комисията по транспорт и туризъм на Парламента.

647 Четвърто, забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация повдигала и други важни правни въпроси, като например относно предпазните мерки и застрахователното покритие, тъй като в повечето случаи водачът ще бъде принуден да оставя товара без наблюдение на необезопасено място за паркиране. Съгласно практиката на литовските съдилища обаче оставянето на стока в необезопасена зона за паркиране представлявало умишлено нарушение от страна на превозвача, в резултат на което застрахователят отказва да покрие евентуалната загуба на стоката.

648 Пето, необоснованият характер на член 3 от Регламент 2020/1054 се доказвал и от липсата на тълкувателен документ, съгласно който транспортните предприятия биха могли да организират връщането на водачите в мястото им на пребиваване или в експлоатационния център на работодателя. При липсата на такъв документ предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от този регламент задължение би било трудно изпълнимо, което би довело до различни практики между държавите членки и между транспортните предприятия.

649 Що се отнася, на второ място, до задължението за мотивиране, Република Литва изтъква, че при разглеждането на предложението за регламент „за работното време“ законодателят на Съюза бил информиран от оценката на въздействието — социални аспекти, а и от други източници, че забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация ще породи практически проблеми за нейното прилагане и че предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение, за чието прилагане не съществували ясни правила, ограничавало необосновано свободното движение на работниците.

650 При това положение законодателят на Съюза трябвало да изтъкне солидни доводи, за да обоснове решението да не предвиди преходен период или да не отложи влизането в сила на въпросната правна уредба. Макар и важни, посочените в предложението за регламент „за работното време“ цели — а именно подобряване на условията на труд на водачите и на безопасността по пътищата, както и създаване на подходящи условия за почивка — по никакъв начин не обосновавали незабавното влизане в сила на тази правна уредба. Датата на влизане в сила на законодателен акт, която определя от кой момент започва този акт да се прилага и да поражда съответните задължения за засегнатите лица, не би могла да се приравни на чисто технически избор.

651 Що се отнася, на трето място, до принципа на лоялно сътрудничество, според Република Литва, първо, законодателят на Съюза не само че не обосновал необходимостта от незабавно влизане в сила, без преходен период, на забраната за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация и на предвиденото в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 задължение, но освен това не изследвал как биха могли да бъдат създадени подходящи условия, като се предвиди такъв преходен период, за да могат държавите членки и транспортните предприятия да се адаптират към тези нови правила. По-конкретно законодателят на Съюза не проверил дали е било възможно да бъдат приети мерки, които биха разрешили

на държавите членки да се адаптират постепенно към новите правила и биха гарантирали, че транспортните предприятия няма да бъдат санкционирани поради липсата на подходящи места за настаняване.

652 Второ, законодателят на Съюза не взел предвид факта, че не е ясно как да се изпълни правилно задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, и че поради това, за да се гарантира последователното изпълнение на въпросното задължение, било необходимо приемането на допълнителни мерки.

653 Трето, не било изпълнено и задължението за взаимопомощ, тъй като било очевидно, че държавите членки обективно няма да са в състояние да гарантират достатъчна инфраструктура за настаняване и за паркиране. Освен това институциите на Съюза по принцип били длъжни да водят диалог с държавите членки и да мотивират защо отхвърлят направените от тях възражения.

654 Парламентът и Съветът считат по същество, че тези основания и доводи са безпредметни. Всъщност, дори при отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, по силата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС щяла да продължи да се прилага същата дата на влизане в сила. Във всички случаи посочените основания и доводи не били обосновани.

б) Съображения на Съда

655 Без да е необходимо произнасяне по въпроса дали е основателно възражението на Парламента и Съвета, че поради посоченото в предходната точка съображение подаденото от Република Литва искане за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054 е безпредметно, следва да се припомни, що се отнася до влизането в сила на член 1, точка 6, буква в) от този регламент, че както вече бе посочено в точки 481—494 от настоящото решение, тази разпоредба, която предвижда забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация, кодифицира — противно на поддържаното от Република Литва — практиката на Съда, изведена в решение Vaditrans във връзка с тълкуването на член 8, параграф 8 от Регламент № 561/2006, в редакцията му преди влизането в сила на посочения член 1, точка 6, буква в).

656 При тези условия и тъй като Република Литва не оспорва освен това валидността на последната разпоредба, следва да се констатира, че основанията и доводите, с които тази държава членка упреква законодателя на Съюза, че не е отложил влизането ѝ в сила, по необходимост не биха породили последици, тъй като предвидената в нея забрана за ползване в превозното средство на нормалната седмична почивка или на седмична почивка като компенсация е била наложена още преди същата разпоредба да влезе в сила.

657 Поради това следва да се отхвърлят като безпредметни всички основания и доводи, изтъкнати от Република Литва в подкрепа на исканията ѝ за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, доколкото в първата алинея от този член е определена датата на влизане в сила на член 1, точка 6, буква в) от този регламент.

658 При това положение посочените основания и доводи следва да се разгледат само доколкото са изложени в подкрепа на исканията за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, що се отнася до влизането в сила на член 1, точка 6, буква г) от този регламент.

659 Що се отнася, на първо място, до основанието за нарушение на принципа на пропорционалност, Република Литва се ограничава до твърдението, че член 3 от Регламент 2020/1054 е необоснован поради липсата на тълкувателен документ, въз основа на който транспортните предприятия биха могли да изпълнят задължението си да организират връщането на водачите в експлоатационния център на техния работодател или в мястото им на пребиваване. Достатъчно е обаче да се припомни, че както следва от точки 168—199 и 269—274 от настоящото решение, член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 отговаря на изискванията за яснота и точност, произтичащи от принципа на правната сигурност, като същевременно оставя на транспортните предприятия известна гъвкавост при прилагането му, която може да смекчи отрицателните последици от тази разпоредба за посочените предприятия.

660 При това положение сама по себе си липсата на такъв тълкувателен документ не може да докаже, че като е определил влизането в сила на това задължение в съответствие с член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС на двадесетия ден след публикуването на този регламент в *Официален вестник на Европейския съюз*, законодателят на Съюза е нарушил принципа на пропорционалност.

661 Що се отнася, на второ място, до основанието за нарушение на задължението за мотивиране, следва да се припомни, че съгласно член 296, втора алинея ДФЕС правните актове на институциите на Съюза са мотивирани. От постоянната практика на Съда обаче следва, че тези мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и с контекста на приемането му (решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Landesbank Baden-Württemberg и ЕСП, C-584/20 P и C-621/20 P, EU:C:2021:601, т. 104 и цитираната съдебна практика).

662 В случая обаче, тъй като в член 3, първа алинея от Регламент 2020/1054 законодателят на Съюза е предвидил, че член 1, точка 6, буква г) от този регламент ще влезе в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, той не е бил длъжен да мотивира избора на тази дата на влизане в сила, тъй като тя съответства на датата, която първичното право предвижда по подразбиране в член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС за влизане в сила на законодателните актове.

663 Що се отнася, на трето място, до неизпълнението на задължението за лоялно сътрудничество, вярно е, че съгласно член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.

664 Все пак в областите, в които законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка, Съдът проверява единствено, в съответствие с припомнената в точки 218 и 244 от настоящото решение съдебна практика, дали законодателят на Съюза е в състояние да докаже, че при приемането на спорния акт действително е упражнил правото си на преценка и за тази цел да изложи ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е приет този акт и от които е зависело упражняването на правото му на преценка.

665 Задължението за лоялно сътрудничество не може да има по-широк обхват, така че законодателят на Съюза да е принуден при всякакви обстоятелства при поискване от държава членка да представя уж липсващи документи и информация или да поправя информацията, с която разполага, преди да може да пристъпи към приемането на даден акт. Всъщност подобно тълкуване би създало риск от възпрепятстване на институциите да

упражняват правото си на преценка и от блокиране на законодателния процес. Макар да е вярно, че задължението за лоялно сътрудничество съдържа в себе си задължението за взаимопомощ, което в частност предполага институциите и държавите членки да си обменят относимата информация в рамките на законодателния процес, това задължение не би могло да означава, че при несъгласие дали наличните данни са достатъчни, относими или точни, някоя от тези държави членки може само заради това да оспори законосъобразността на процеса на вземане на решение (вж. в този смисъл решение от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194, т. 74 и 75).

666 При тези условия приемането на законодателен акт при спазване на относимите разпоредби на Договора за функционирането на ЕС въпреки противопоставянето на няколко държави членки не може да представлява нарушение на задължението на Парламента и на Съвета за лоялно сътрудничество (вж. в този смисъл решение от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194, т. 76 и цитираната съдебна практика).

667 В случая обаче, както отбелязва генералният адвокат в точка 523 от заключението си, не се спори, че в съответствие със задължението за взаимопомощ, произтичащо от задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС, в хода на законодателния процес Република Литва е имала достъп до всички документи, на които се е основал законодателят на Съюза, за да приеме посочения Регламент 2020/1054, и че тази държава членка е можела да представи становището си относно съдържащите се в тях данни и възприетите хипотези.

668 Доводите на Република Литва, посочени в точки 651—653 от настоящото решение, не могат да опровергаят тази констатация. Всъщност, освен че те по същество съвпадат с доводите, отхвърлени в точки 659—662 от това решение, изведени от необходимостта да се въведе преходен период и да се приеме тълкувателен документ, спазването на задължението за взаимопомощ по никакъв начин не означава, че законодателят на Съюза е длъжен да се съгласи с тази държава членка по тези два въпроса.

669 Поради това следва да се отхвърлят по същество трите основания, изтъкнати от Република Литва в подкрепа на исканията ѝ за отмяна на член 3 от Регламент 2020/1054, доколкото в първата си алинея този член определя датата на влизане в сила на член 1, точка 6, буква г) от този регламент.

670 С оглед на всички тези съображения подадената от Република Литва жалба (дело C-541/20) следва да се отхвърли в частта, в която се иска отмяната на член 3 от Регламент 2020/1054, отчасти като безпредметна, и отчасти като неоснователна.

6. Искания относно Регламент 2020/1054

671 От всички изложени по-горе съображения следва, че трябва да се отхвърлят изцяло, от една страна, жалбите, подадени от Република Литва (дело C-541/20) и Унгария (дело C-551/20) в частта им относно Регламент 2020/1054, и от друга страна, жалбите, подадени от Република България (дело C-543/20), Румъния (дело C-546/20) и Република Полша (дело C-553/20).

Б. По Регламент 2020/1055

672 Република Литва (дело C-542/20), Република България (дело C-545/20), Румъния (дело C-547/20), Република Кипър (дело C-549/20), Унгария (дело C-551/20), Република Малта (дело C-552/20) и Република Полша (дело C-554/20) искат отмяната на няколко разпоредби от Регламент 2020/1055 или, при условията на евентуалност, на този регламент в неговата цялост.

673 На първо място, с жалбите, подадени от Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър, Унгария, Република Малта и Република Полша, се иска отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, който предвижда задължение за превозните средства, използвани за международен превоз на товари, да се връщат в един от експлоатационните центрове в държавата членка, в която е установено съответното транспортно предприятие, на всеки осем седмици (наричано по-нататък „задължението за връщане на превозните средства“).

674 На второ място, с подадената от Република Полша жалба се иска отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото с него в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), който предвижда задължение за транспортните предприятия постоянно да имат на редовно разположение брой превозни средства и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в тяхната държава членка на установяване, и в двата случая пропорционални по брой на обема на извършваните от предприятията превози.

675 На трето място, с жалбите си Република Литва, Република България, Румъния, Република Малта и Република Полша искат отмяна на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, с който в член 8 от Регламент № 1072/2009 се въвежда параграф 2а, предвиждащ, че на превозвачите не се разрешава да извършват каботажни превози с едно и също превозно средство или — при състав от превозни средства, с моторното превозно средство от същия този състав — в същата приемаща държава членка в рамките на четири дни след приключването на период на каботаж в тази държава членка (наричан по-нататък „периодът на прекъсване“).

676 На четвърто място, с подадената си жалба Румъния иска отмяна на член 2, точка 4, буква б) от Регламент 2020/1055, който в член 8, параграф 3 от Регламент № 1072/2009 заменя първата алинея с нова алинея, която задължава предприятията, избрали да извършват каботажни превози, да представят доказателства за предходните превози и за всеки извършен каботажен превоз.

677 На пето място, с подадената си жалба Румъния иска отмяна на член 2, точка 4, буква в) от Регламент 2020/1055, който добавя параграф 4а в член 8 от Регламент № 1072/2009, предвиждащ реда и условията за представяне на това доказателство.

678 На шесто и последно място, с жалбата, подадена от Република Полша, се иска отмяна на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, с който в член 10 от Регламент № 1072/2009 се добавя параграф 7, постановяващ, че държавите членки могат да предвидят, че член 8 от Регламент № 1072/2009 се прилага за превозвачите в приемащата държава членка, извършващи автомобилен превоз по начални или крайни отсечки в приемащата държава членка, които представляват част от дейности по комбиниран транспорт между държави членки.

1. Излагане на основанията

679 В подкрепа на исканията в жалбата си (дело C-542/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, Република Литва изтъква същите пет основания, които са нарушение, първото — на член 3, параграф 3 ДЕС, на членове 11 и 191 ДФЕС, на политиката на Съюза в областта на околната среда и на борбата с изменението на климата, второто — на член 26 ДФЕС (първа част) и на общия принцип на недопускане на дискриминация (втора част), третото — на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС, четвъртото — на принципа на „добро законотворчество“, и петото — на принципа на пропорционалност.

680 В подкрепа на исканията по жалбата си (дело C-545/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, Република България изтъква седем основания, пет от които са общи за двете обжалвани разпоредби, а третото и шестото основание са изтъкнати само в подкрепа на исканията за отмяна на първата от тези разпоредби. Първото основание е нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС и на член 11 ДФЕС, както и на член 37 от Хартата (първа част), и на член 3, параграф 5 ДЕС, на член 208, параграф 2 и на член 216, параграф 2 ДФЕС, както и на Парижкото споразумение (втора част). Второто основание, също в две части, е нарушение на принципа на пропорционалност, залегнал в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Третото основание е нарушение на принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, залегнали в член 18 ДФЕС, както и в членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, залегнал в член 4, параграф 2 ДЕС и „доколкото Съдът прецени за необходимо“ — на член 95, параграф 1 ДФЕС. Четвъртото основание е нарушение на член 91, параграф 1 ДФЕС. Петото основание е нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС. Шестото основание е нарушение на свободата на упражняване на професия, на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС, както и на членове 15 и 16 от Хартата. Седмото основание е главно, нарушение на член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС, или при условията на евентуалност, на член 56 ДФЕС (първа част), както и на членове 34 и 35 ДФЕС (втора част).

681 В подкрепа на исканията по жалбата си (дело C-547/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, както и на член 2, точка 4, букви а)—в) от Регламент 2020/1055, Румъния изтъква три основания, две от които са общи за обжалваните разпоредби, а второто е изтъкнато само в подкрепа на исканията за отмяна на първата от тези разпоредби. Първото основание, което е от две части, е нарушение на принципа на пропорционалност, предвиден в член 5, параграф 4 ДЕС. Второто основание е нарушение на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС. Третото основание е нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, предвиден в член 18 ДФЕС.

682 В подкрепа на исканията си в жалбата си (дело C-549/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Кипър изтъква седем основания. Първото основание е нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС и на член 11 ДФЕС, както и на член 37 от Хартата (първа част), и на член 3, параграф 5 ДЕС, на член 208, параграф 2 и на член 216,

параграф 2 ДФЕС, както и на Парижкото споразумение (втора част). Второто основание е нарушение на принципа на пропорционалност, залегнал в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Третото основание е нарушение на принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, залегнали в член 18 ДФЕС, както и в членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, залегнал в член 4, параграф 2 ДЕС и „доколкото Съдът прецени за необходимо“ — на член 95, параграф 1 ДФЕС. Четвъртото основание е нарушение на член 91, параграф 1 ДФЕС. Петото основание е нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС. Шестото основание е нарушение на свободата на упражняване на професия, на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС, както и на членове15 и 16 от Хартата. Седмото основание е, главно, нарушение на член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС, или при условията на евентуалност, на член 56 ДФЕС (първа част), както и на членове 34 и 35 ДФЕС (втора част).

683 В подкрепа на исканията в жалбата си (по дело C-551/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Унгария изтъква две основания, първото от които е явна грешка в преценката и нарушение на принципа на пропорционалност (първа част), както и нарушение на принципа на предпазните мерки (втора част), а второто — нарушение на принципа на недопускане на дискриминация.

684 В подкрепа на исканията си в жалбата си (дело C-552/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Малта изтъква две основания, първото — съществено процесуално нарушение и нарушение на член 91, параграф 2 във връзка с член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата, а второто — нарушение на член 5, параграф 4 ДЕС и на принципа на пропорционалност. В подкрепа на исканията си в тази жалба за отмяна на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 тази държава членка изтъква три основания, като първото е нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, второто — нарушение на член 5, параграф 4 ДЕС и на принципа на пропорционалност, а третото — на членове 20 и 21 от Хартата, както и на принципа на недопускане на дискриминация.

685 В подкрепа на исканията в жалбата си (дело C-554/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 и на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, Република Полша изтъква едни и същи три основания, съответно по всяка от обжалваните разпоредби и едно общо за всички тях основание. Първото основание е нарушение на принципа на пропорционалност, залегнал в член 5, параграф 4 ДЕС. Второто основание е нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС. Третото основание е нарушение на член 94 ДФЕС. Общото за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание е нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата. В подкрепа на искането си за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото с него в член 5 от Регламент № 1071/2009 се вмъква параграф 1, буква ж), тази държава членка изтъква две основания, които са съответно нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, и нарушение на принципа на правната сигурност, както и общото за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание.

686 Следва да се разгледат последователно исканията в жалбите за отмяна, първо, на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, второ, на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, трето, на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото с него се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и четвърто, на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055.

2. По член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009

687 В подкрепа на съответните си жалби за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Литва (дело C-542/20), Република България (дело C-545/20), Румъния (дело C-547/20), Република Кипър (дело C-550/20), Унгария (дело C-551/20), Република Малта (дело C-552/20) и Република Полша (дело C-554/20) изтъкват, в зависимост от случая, по същество нарушения:

– на принципа на пропорционалност (четвъртото и петото основание на Република Литва, второто основание на Република България в първата му част, първото основание на Румъния в първата му част, второто основание на Република Кипър, първото основание на Унгария в първата му част, второто основание на Република Малта и първото основание на Република Полша),

– на принципа на предпазните мерки (първото основание на Унгария във втората му част),

– принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация (второто основание на Република Литва във втората му част, третото основание на Република България, третото основание на Румъния в частта му, в която е насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, третото основание на Република Кипър и второто основание на Унгария),

– разпоредбите на правото на Съюза в областта на общата транспортна политика, предвидени, от една страна, в член 91, параграф 1 ДФЕС (четвъртото основание на Република България в частта му, в която е насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и четвъртото основание на Република Кипър), и от друга страна, в член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС (третото основание на Република Литва относно член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС, петото основание на Република България в частта му, в която е насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, петото основание на Република Кипър, първото основание на Република Малта, доколкото се отнася до член 91, параграф 2 във връзка с член 11 ДФЕС и с член 37 от Хартата, както и второто и третото основание на Република Полша относно член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС),

– функционирането на вътрешния пазар, предвидено в член 26 ДФЕС (второто основание на Република Литва в първата му част),

– свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС (шестото основание на Република България, доколкото се отнася до тази разпоредба, второто основание на

Румъния и шестото основание на Република Кипър, доколкото се отнася до тази разпоредба),

– свободата на упражняване на професия, както и членове 15 и 16 от Хартата (шестото основание на Република България и шестото основание на Република Кипър, доколкото се отнасят до тези разпоредби),

– свободното предоставяне на услуги, предвидено в член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС или, при условията на евентуалност, в член 56 ДФЕС (седмото основание на Република България в първата му част, насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и седмото основание на Република Кипър в първата му част),

– свободното движение на стоки, предвидено в членове 34 и 35 ДФЕС (седмото основание на Република България във втората му част, насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и седмото основание на Република Кипър във втората му част), както и

– на разпоредбите на правото на Съюза и на ангажиментите на Съюза в областта на опазването на околната среда (първото основание на Република Литва, първото основание на Република България в двете му части, насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, първото основание на Република Кипър в двете му части, първото основание на Република Малта, доколкото се отнася до тези правила, и основанието на Република Полша, което е общо за всички обжалвани разпоредби на Регламент 2020/1055, насочено срещу член 1, точка 3 от този регламент, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009).

а) По нарушението на принципа на пропорционалност

688 С четвъртото и петото си основание Република Литва, с второто си основание в първата му част Република България, Румъния с първото си основание в първата му част, Република Кипър с второто си основание, Унгария с първото си основание в първата му част, Република Малта с второто си основание и Република Полша с първото си основание твърдят, че член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

689 От една страна, тези държави членки не са съгласни, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на тази разпоредба, по-специално поради липсата на оценка на въздействието що се отнася до задължението за връщане на превозните средства, предвидено в посочената разпоредба. По-конкретно, макар четвъртото основание на Република Литва формално да е нарушение на принципа на „добро законотворчество“ и „съществено процесуално нарушение“, от изтъкнатите в негова подкрепа доводи е видно, че тази държава членка всъщност цели да докаже нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като последиците от това задължение не били надлежно оценени. Също така, макар първото основание на Унгария в първата му част формално да е явна грешка в преценката и нарушение на принципа на пропорционалност, доводите ѝ в този контекст целят да докажат единствено нарушение на последния принцип.

690 От друга страна, подалите жалби държави членки оспорват самата пропорционалност на посоченото задължение.

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка дали член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, е пропорционален

i) Доводи на страните

691 С четвъртото и петото си основание Република Литва, с второто си основание в първата му част Република България, Румъния с първото си основание в първата му част, Република Кипър с второто си основание, Унгария с първото си основание в първата му част, Република Малта с второто си основание и Република Полша с първото си основание отхвърлят тезата, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

692 На първо място, тези държави членки изтъкват липсата на оценка на въздействието, що се отнася до задължението за връщане на превозните средства, предвидено в посочената разпоредба.

693 Република Литва подчертава, че съгласно член 11, параграф 3 ДЕС, с цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията е длъжна да проведе широки консултации със заинтересованите страни.

694 Тази държава членка, както и Унгария и Република Малта поддържат, че член 2 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, също налага на Комисията аналогично задължение да проведе широки консултации. Същото се отнасяло и за член 5 от този протокол, който гласи, че проектите на законодателни актове се мотивират от гледна точка на принципите на субсидиарност и на пропорционалност и изисква всеки проект на законодателен акт да съдържа подробно описание на елементи, които позволяват да се оцени спазването на тези принципи, от което следвало, че тези проекти трябва да отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел.

695 Освен това Република Литва, Румъния, Унгария, Република Малта и Република Полша твърдят, че Междуинституционалното споразумение, и по-специално точки 12—15 от него, предвижда, че Комисията извършва оценки на въздействието на своите законодателни инициативи, за които се очаква да окажат значително икономическо, екологично или социално въздействие. Подобна оценка на въздействието следва да се основава на точна, обективна и пълна информация и да е пропорционална по отношение на своя обхват и своята насоченост.

696 Така при разглеждането на законодателните предложения на Комисията Парламентът и Съветът би трябвало да вземат изцяло предвид извършените от Комисията оценки на въздействието, които представлявали етап от законодателния процес, който по правило трябвало се проведе, когато можело да се очаква, че дадена законодателна инициатива ще окаже значително икономическо, екологично или социално въздействие. Ако по време на

законодателната процедура в предложението на Комисията бъдат направени съществени изменения, Парламентът и Съветът би трябвало да извършват оценки на въздействието на тези изменения, когато решат, че това е целесъобразно и необходимо.

697 Република Литва уточнява, че въпросът дали оценката на въздействието е целесъобразна и необходима не може да се разбира като абсолютно субективна преценка, зависеща изключително от волята на законодателя на Съюза. Напротив, тази преценка би трябвало да се основава на съществуващи обективни данни, тъй като ставало въпрос за единствения начин да се гарантира, че този законодател не злоупотребява с правото си на преценка.

698 Всички подали жалби държави членки обаче поддържат, от една страна, че задължението за връщане на превозните средства не е било включено в предложението за регламент „относно установяването“ и поради това не е било предмет на оценка на въздействието — аспекти относно установяването. От друга страна, въвеждането на това задължение представлявало съществено изменение на първоначалното предложение поради значителното икономическо и екологично въздействие на посоченото задължение. Заинтересованите страни и някои държави членки информирали законодателя на Съюза за това въздействие и многократно поискали от него да извърши оценка на въздействието по този въпрос.

699 Както подчертават по-конкретно Република България и Румъния, задължението за връщане на превозните средства не е от същото естество като другите условия, предвидени от Комисията, за да се гарантира действително и трайно установяване, които са обхванати от оценката на въздействието — аспекти относно установяването, като например извършване на оперативна или транспортна дейност в държавата членка на установяване или наличие на поне един търговски договор в тази държава членка. Всъщност такива задължения, споменати в рамките на мярка 18, съдържащи се в тази оценка на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 30 и 31), не изисквали връщането на превозните средства в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие. Следователно резултатите от тази оценка на въздействието не били релевантни, за да се преценят последиците от задължението за връщане на превозните средства.

700 На второ място, подалите жалби държави членки упрекват законодателя на Съюза, че не е разполагал с достатъчно данни, които му позволяват да прецени пропорционалността на това задължение.

701 Тези държави членки признават, че законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка в областта на транспорта, която се прилага не само към естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и до установяването на основните факти. Според посочените държави членки обаче законодателят трябва да е в състояние да докаже, че за да приеме тези разпоредби, той е упражнил ефективно правото си на преценка, като е взел предвид всички относими фактори и обстоятелства по отношение на положението, което посочените разпоредби целят да регулират. Следователно законодателят трябва да може да представи и да посочи ясно и непротиворечиво основните данни, въз основа на които са приети спорните мерки, и на които се осланя упражняването на правото му на преценка.

702 В това отношение Румъния подчертава, че научните познания, на които се основават приетите от законодателя на Съюза мерки, са не само основата на неговата свобода на преценка, но и границите на тази свобода.

703 Парламентът и Съветът обаче не представили доказателства, че законодателят е разполагал с достатъчно данни, които му позволяват да прецени пропорционалността на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

704 Тази констатация се потвърждавала от решението на Комисията да извърши оценка на въздействието относно задължението за връщане на превозните средства след приемането на Регламент 2020/1055, резултат на което е проучване със заглавие „Assessment of the impact of a provision in the expart of the revision of Regulation (EC) № 1071/2009 and Regulation (EC) № 1072/2009, Final report“ („Оценка на въздействието на една от разпоредбите в контекста на преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009, окончателен доклад“), публикувано през февруари 2021 г.

705 Освен това Република Полша изтъква, че при липсата на оценка на въздействието критериите за преценка, които законодателят на Съюза е възприел, за да определи честотата на връщане на превозните средства в експлоатационния център в държавата членка на установяване на съответното транспортно предприятие, са произволни. Следователно било трудно да се разберат причините, поради които честотата на връщане от осем седмици би позволила да се приеме, че изискването за действително и трайно установяване в тази държава членка е било спазено.

706 В това отношение Република Полша отбелязва, че съгласно съображение 8 от Регламент 2020/1055 синхронизирането на задължението за връщане на превозните средства със задължението по член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 укрепва правото на водачите да се връщат и намалява риска превозното средство да трябва да се връща само за да се изпълни това ново изискване за установяване. Мерките на Регламент 2020/1055 обаче трябвало да бъдат обосновани от преследваните с него цели. Така обстоятелството, че задължението за връщане на превозните средства е било синхронизирано с друго предвидено в Регламент 2020/1054 задължение, не било достатъчно обосновано.

707 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

708 Според тези институции от факта, че за даден акт или a fortiori за конкретна разпоредба не е била извършена никаква оценка на въздействието, не би могло да се заключи, че приемането му противоречи на принципа на пропорционалност. Всъщност законодателят на Съюза нямал самостоятелно процесуално задължение да извършва оценки на въздействието. Подобни оценки можели да играят важна роля при прилагането на принципа на пропорционалност, но не били единственият източник на данни, изясняващ действията на този законодател. Той би могъл да вземе предвид и всички други източници на информация, включително публични източници.

709 Така, в случай че в предложението на Комисията бъдат направени изменения, законодателят на Съюза следвало да определи дали трябва да се проведе допълнителна оценка на въздействието, освен оценката, която придружава предложението, ако счете, че е целесъобразно и необходимо да се извършва такава допълнителна оценка. В това отношение широката свобода на преценка на този законодател не се прилагала единствено

към естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и към установяването на основните данни, стига политическият избор да се основава на обективни критерии и преследваните с възприетата мярка цели да са такива, че да оправдаят отрицателните икономически последици за икономическите оператори. В този смисъл не било необходимо посоченият законодател да се базира единствено на основни данни, които се отнасят конкретно до приетите разпоредби, нито да прави същите изводи като авторите на използваните от него доклади или проучвания.

710 Неизвършването на оценка на въздействието не би могло да се квалифицира като нарушение на принципа на пропорционалност, когато законодателят на Съюза се намира в особено положение, което налага да се спести нейното извършване, и той разполага с достатъчно данни, позволяващи му да прецени пропорционалността на приетата мярка.

711 В случая обаче според Парламента и Съвета законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, за да вземе предвид последиците от задължението за връщане на превозните средства.

712 Първо, в оценката на въздействието — аспекти относно установяването, се извършвал изчерпателен анализ на съответния пазар и на присъщите му трудности. Освен това тази оценка на въздействието включвала, съгласно мярка 18 (част 1/2, стр. 30 и 31), анализ на социалните и икономически последици, включително техния ефект върху МСП, на различни хипотези, които са от значение за оценката на избрания от законодателя на Съюза модел, а именно хипотезата, в която „предприятието трябва да извършва значителни дейности по експлоатация или транспорт в държавата на установяване“ или тази, в която „предприятието трябва да е сключило поне един търговски договор в държавата на установяване“.

713 Следователно Комисията разгледала последиците от тези две мерки, които, макар да са формулирани по различен начин от задължението за връщане на превозните средства, преследвали същата цел като последното задължение. Така законодателят на Съюза е могъл да предположи, че последиците от приетата от него мярка са от същия порядък като тези от разглежданите от Комисията мерки.

714 Освен това той имал също така право да се основе на оценките на въздействието на Комисията относно другите аспекти на Първия пакет от мерки за мобилност, което довело до избора му да синхронизира задължението за връщане на превозните средства със задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, за да ограничи последиците от първото от тези задължения върху транспортните предприятия, както и върху околната среда.

715 Второ, в хода на преговорите законодателят на Съюза имал достъп до други проучвания и оценки, някои от които били обществено достояние, като например „проучването TRT Trasporti e Territorio, 2017 г., проведено за комисията по транспорт и туризъм (TRAN) — Автомобилни превозвачи на товари в ЕС: социални условия и условия на труд (актуализиране на проучването, проведено през 2013 г.), Европейски парламент, тематичен отдел за структурни политики и политика на сближаване, Брюксел“, или документите относно двете публични изслушвания, организирани, едното от комисиите по заетост и социални въпроси (EMPL) и TRAN на 16 октомври 2017 г., а другото, от комисията TRAN на 22 ноември 2017 г., за разглеждане на въпроси, свързани с пазара на автомобилни превози на товари и социалните аспекти на пакета от мерки за мобилност.

716 Освен това законодателят на Съюза взел предвид и оценките на IRU относно последиците от задължение, което налага връщане на превозните средства на всеки три или четири седмици, както са посочени в отворено писмо от 26 октомври 2018 г., проучването, извършено от името на Transport i Logistyka Polska (Транспорт и логистика Полша), озаглавено „Mobility package I — Impact on the European road transport system“ (пакет „Мобилност I: Последици за европейската система за автомобилен транспорт“), което било особено критично към отхвърлено в рамките на законодателния процес изменение, предлагащо връщане на превозните средства на всеки четири седмици, и още съобщение на Европейската федерация на транспортните работници, в което били разгледани последиците от мярка, съдържаща се в доклад на Парламента и състояща се в задължение за всички превозни средства да извършват поне едно натоварване или разтоварване на товари на всеки три седмици в държавата членка на установяване.

717 Освен това самите държави членки, подали жалбите, признавали, че в хода на законодателната процедура са предоставили на законодателя на Съюза информация относно задължението за връщане на превозните средства, която му позволила да прецени последиците от това задължение. В това отношение по дела C-542/20, C-545/20, C-549/20 и C-554/20 Парламентът и Съветът се позовават по-конкретно на някои проучвания, представени от държавите членки — жалбоподателки, в подкрепа на жалбите им.

ii) Съображения на Съда

718 С доводите си Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър, Унгария, Република Малта и Република Полша поддържат, че член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, нарушава принципа на пропорционалност, тъй като законодателят на Съюза не е разполагал нито с оценка на въздействието относно тази разпоредба, нито с достатъчно данни, за да прецени нейната пропорционалност.

719 Безспорно е, че посочената разпоредба, която предвижда задължение за превозните средства, използвани за международен превоз на товари, да се връщат в един от експлоатационните центрове в държавата членка, в която е установено съответното транспортно предприятие, на всеки осем седмици, не е била предмет на оценка на въздействието — аспекти относно установяването.

720 Следва обаче да се подчертае, че както бе припомнено в точки 218—226 от настоящото решение, не само че законодателят на Съюза не е длъжен да разполага с оценка на въздействието при всички обстоятелства, но освен това такава оценка на въздействието не го обвързва, така че този законодател е свободен да приеме мерки, различни от тези, които са предмет на оценката.

721 Въпреки това, както бе посочено в точка 243 от настоящото решение, законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали преследваните с възприетата мярка цели могат да оправдаят наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори.

722 Така съгласно съдебната практика, припомнена в точки 218 и 244 от настоящото решение, когато съответният акт се обжалва по съдебен ред, законодателят на Съюза следва да докаже пред Съда, че за да го приеме, е упражнил действително правото си на преценка, като е взел предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което

този акт има за цел да регламентира. Следователно този законодател трябва поне да може да представи и изложи ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото му на преценка.

723 Ето защо следва да се прецени дали от информацията, на която се позовават Парламентът и Съветът, се установява, че законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, въз основа на които е можел да прецени пропорционалността на задължението за връщане на превозните средства, предвидено в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 — доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009 — към датата на приемане на тази разпоредба.

724 В това отношение трябва да се провери, на първо място, дали може да се установи, че този законодател е упражнил действително правото си на преценка, като е използвал, както твърдят Парламентът и Съветът, оценката на въздействието — аспекти относно установяването, или оценките на въздействието във връзка с другите аспекти на Първия пакет от мерки за мобилност.

725 Първо, противно на твърдяното от тези институции, не може да се установи, че случаят е бил такъв, тъй като оценката на въздействието — аспекти относно установяването описва съответния пазар и присъщите му трудности. Всъщност установяването на характеристиките и трудностите на този пазар не е равнозначно на преценка на последиците, произтичащи от предвидените за тяхното преодоляване средства. В този смисъл законодателят на Съюза несъмнено е могъл да се основе на тази оценка, що се отнася до състоянието на посочения пазар. Позоваването на съдържащите се в нея данни, отнасящи се до тези характеристики и трудности, обаче не означава да се представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е приет член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и от които е зависело действителното упражняване от този законодател на правото му на преценка.

726 Същото се отнася и за преценката на последиците от задължения, различни от задължението за връщане на превозните средства, съдържаща се в същата оценка на въздействието.

727 В това отношение следва да се отбележи, че задължението за връщане на превозните средства несъмнено преследва същата цел като мярка 18, съдържаща се в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 30 и 31), която, за да гарантира, че транспортните предприятия са действително и трайно установени предвижда по-специално същите предприятия да имат значителна оперативна или транспортна дейност в държавата членка на установяване или да имат поне един търговски договор в нея. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 646 от заключението си, тези две мерки представляват средства за постигане на тази цел, които не са сравними със задължението за връщане на превозните средства, тъй като не изискват връщане на превозните средства в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие. Следователно не може да се предположи, че последиците от тези мерки са сходни и че оценката на въздействието от мерките, които са били предмет на оценката на въздействието — аспекти относно установяването, може да се приложи по отношение на задължението за връщане на превозните средства, което не е било предмет на тази оценка.

728 Второ, отново напразно Парламентът и Съветът се позовават на оценките на въздействието във връзка с другите аспекти на първия пакет от мерки за мобилност, по-конкретно задължението, предвидено в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, за да докажат, че законодателят на Съюза действително е упражнил правото си на преценка. Всъщност, както бе посочено в точки 220, 233 и 295 от настоящото решение, задължението на транспортните предприятия по силата на тази разпоредба не се отнася до практическите правила относно евентуалното връщане на водачите, и по-специално свързаните с превозното средство, което те могат да използват за осъществяването на това връщане. По-конкретно това задължение не означава, че водачите, желаещи да се върнат в експлоатационния център на работодателя или в мястото си на пребиваване, трябва непременно да го правят с превозното средство, използвано за извършване на превози. Следователно преценките, съдържащи се в оценката на въздействието — социални аспекти, свързани с икономическото и екологичното въздействие на това задължение, не са релевантни за преценката на икономическите и екологичните последици от задължението за връщане на превозните средства.

729 На второ място, с оглед на съдебната практика, припомнена в точка 722 от настоящото решение, следва да се провери дали законодателят на Съюза е доказал, че в случая е упражнил действително правото си на преценка на базата на другите основни данни, на които Парламентът и Съветът се позовават пред Съда.

730 Първо, по причини, аналогични на изложените в точки 724—727 от настоящото решение, следва да се отхвърлят проучването TRT Trasporti e Territorio, 2017 г., посочено в точка 715 от настоящото решение, както и документите относно двете публични изслушвания, организирани през октомври и ноември 2017 г. от комисиите EMPL и TRAN, от една страна, и комисията TRAN, от друга страна. Всъщност изложените в тези документи обстоятелства не са свързани със задължението за връщане на превозните средства.

731 Второ, следва да се отхвърлят оценките на IRU, както произтичат от откритото му писмо от 26 октомври 2018 г., на което се позовават Парламентът и Съветът, според които задължение за връщане на превозните средства в държавата членка на установяване на всеки три или четири седмици би могло да доведе до увеличаване от 80 на 135 милиона на броя на километрите, изминати от превозните средства всяка година.

732 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 652 от заключението си, тези оценки са представени накратко в писмо, в което не се уточнява следваната методология за изчисляване. Ето защо излагането на такива данни не може да докаже, че са били представени и изложени ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид от законодателя на Съюза, за да обоснове член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и от които е зависело действителното упражняване от този законодател на правото му на преценка.

733 Тези съображения важат и за съобщението на Европейската федерация на транспортните работници, посочено от Съвета.

734 Трето, същото важи и за проучването, извършено от името на Transport i Logistyka Polska (Транспорт и логистика Полша) („Пакет Мобилност I: Последици за европейската система за автомобилен транспорт“), посочено в точка 716 от настоящото решение. Всъщност трябва да се констатира, че освен лаконичния характер на съображенията, посветени на

хипотезата на задължение за връщане на превозните средства в държавата членка на установяване на всеки четири седмици, в последното проучване на страници 31 и 34 се посочва, от една страна, че никой от участниците не е бил в състояние да определи точно последиците, произтичащи от такова задължение, и че посоченото проучване е просто предварителна и обобщена оценка на тези последици. От друга страна, в същото проучване се подчертава, че много въпроси остават без отговор и че са необходими допълнителни изследвания, за да се разбере напълно социалното, екологичното и икономическото отражение на първия пакет от мерки за мобилност.

735 Четвърто, що се отнася до информацията, за която се твърди, че е предоставена от подалите жалби държави членки и с която законодателят на Съюза е разполагал в хода на законодателната процедура, следва да се отбележи, че сам по себе си фактът, че е изтъкнато наличието на проучвания и документи, до които този законодател е можело да има достъп, не е достатъчен, за да се приеме, че са представени и изложени ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е прието задължението за връщане на превозните средства, и от които е зависело действителното упражняване на правото му на преценка.

736 Подобно изискване не може да бъде изпълнено и с направеното препращане, както правят Парламентът и Съветът по дела C-542/20, C-545/20, C-549/20 и C-554/20, към проучванията, представени пред Съда от подалите жалби държави членки. Всъщност при това препращане Парламентът и Съветът в никакъв случай не твърдят, че задължението за връщане на превозните средства е прието въз основа на тези проучвания, нито уточняват как съдържащите се в тях изходни данни са им позволили да преценят пропорционалността на това задължение, по-специално предвид неговото социално, екологично и икономическо отражение.

737 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че противно на твърдяното от тях въз основа на документите, на които се позовават пред Съда, Парламентът и Съветът не са представили и изложили ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е прието посоченото задължение и от които зависи упражняването на правото им на преценка. Така те не са доказали, че при приемането на Регламент 2020/1055 са разполагали с достатъчно данни, които да им позволят да преценят дали задължението за връщане на превозните средства е пропорционално.

738 Поради това следва да се уважи четвъртото основание, изтъкнато от Република Литва, както и — доколкото в тях се твърди нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като законодателят на Съюза не проверил дали е пропорционално задължението за връщане на превозните средства — второто основание на Република България в първата му част, първото основание на Румъния в първата му част, второто основание на Република Кипър, първото основание на Унгария в първата му част, второто основание на Република Малта и първото основание на Република Полша. Ето защо следва да се отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

2) По пропорционалността на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009

739 Като се има предвид, че както произтича от точки 718—738 от настоящото решение, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, трябва да бъде отменен поради нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като законодателят на Съюза не е проверил пропорционалността на тази разпоредба, не следва да се разглеждат доводите на Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър, Унгария, Република Малта и Република Полша, с които тези държави членки оспорват самата пропорционалност на посочената разпоредба.

б) По другите основания, насочени срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009

740 По същото съображение като посоченото в предходната точка не следва да се разглеждат останалите основания, изтъкнати от Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър, Унгария, Република Малта и Република Полша в подкрепа на исканията им за отмяна на тази разпоредба.

3. По член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055

741 Със своите жалби Република Литва (дело C-542/20), Република България (дело C-545/20), Република Малта (дело C-552/20) и Република Полша (дело C-554/20) искат отмяната на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

742 С жалбата си Румъния (дело C-547/20) иска отмяната на член 2, точка 4, букви а)—в) от този регламент, без обаче да излага конкретни доводи относно букви б) и в) от посочения член 2, точка 4, така че с доводите си Румъния всъщност иска отмяна на тези разпоредби, взети заедно.

743 В подкрепа на исканията си тези държави членки изтъкват нарушение, в зависимост от случая, по същество:

– на принципа на пропорционалност (четвъртото и петото основание на Република Литва, второто основание на Република България във втората му част, първото основание на Румъния във втората му част, второто основание на Република Малта и първото основание на Република Полша),

– на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация (второто основание на Република Литва във втората му част, третото основание на Румъния, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, и третото основание на Република Малта),

– на разпоредбите на правото на Съюза в областта на общата транспортна политика, предвидени, от една страна, в член 91, параграф 1 ДФЕС (четвъртото основание на Република България, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055), и от друга страна, в член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, в член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС (третото основание на Република Литва във връзка с член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС, петото основание на Република България, доколкото е

насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, първото основание на Република Малта относно член 91, параграф 2 ДФЕС, както и второто и третото основание на Република Полша относно член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС),

– на функционирането на вътрешния пазар, предвидено в член 26 ДФЕС (второто основание на Република Литва в първата му част),

– на свободното предоставяне на услуги, предвидено в член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС, или при условията на евентуалност, в член 56 ДФЕС (седмото основание на Република България в първата му част, насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055),

– на свободното движение на стоки, предвидено в членове 34 и 35 ДФЕС (седмото основание на Република България във втората му част, насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055), както и

– на правните норми на Съюза и на неговите ангажименти в областта на опазването на околната среда (първото основание на Република Литва, първото основание на Република България в двете му части, насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, и основанието на Република Полша, което е общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от него).

а) По нарушението на принципа на пропорционалност

744 С четвъртото и петото си основание Република Литва, с второто си основание Република България във втората му част, с първото си основание Румъния във втората му част, с второто си основание Република Малта и с първото си основание Република Полша твърдят, че член 2, параграф 4, буква а) от Регламент 2020/1055 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

745 От една страна, тези държави членки не са съгласни, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на тази разпоредба, по-специално поради липсата на оценка на въздействието, що се отнася до периода на прекъсване. По-конкретно, макар четвъртото основание на Република Литва формално да е нарушение на принципа на „добро законотворчество“ и „съществено процесуално нарушение“, от изтъкнатите в негова подкрепа доводи е видно, че тази държава членка всъщност цели да докаже нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като последиците от този период на прекъсване не били надлежно оценени.

746 От друга страна, тези държави членки оспорват самата пропорционалност на посочения период.

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка дали член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 е пропорционален

i) Доводи на страните

747 С четвъртото си основание Република Литва, с второто си основание във втората му част Република България, с първото си основание във втората му част Румъния, с второто си основание Република Малта и с първото си основание Република Полша твърдят, че законодателят на Съюза не проверил пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, по-специално тъй като липсва оценка на въздействието, що се отнася до периода на прекъсване, предвиден в тази разпоредба.

748 Тези държави членки изтъкват по същество същите доводи като изложените в точки 691—703 от настоящото решение.

749 Така те поддържат, че мярката, с която се въвежда четиридневен период на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не се съдържа в предложението за регламент „относно установяването“. Те посочват, че тази мярка е била добавена едва в хода на законодателната процедура, след като Парламентът и Съветът отхвърлили предвиденото в предложението за регламент изменение на член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/9, състоящо се това да се премахне посочването на максимален брой каботажни превози, които могат да бъдат извършвани в приемаща държава членка през един и същ каботажен цикъл, и да се намали от седем на пет дни периодът, през който тези каботажни превози могат да бъдат извършвани в тази държава членка.

750 Мярката, с която се въвежда период на прекъсване, обаче представлявала съществено изменение на предложението за регламент „относно установяването“, което трябвало да бъде предмет на допълнителна оценка на въздействието. Тъй като законодателят на Съюза не я е направил, той не разполагал с достатъчно данни, за да упражни действително правото си на преценка.

751 Освен това този законодател не посочил поради какви обективни причини не е необходимо да се извършва допълнителна оценка на въздействието.

752 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

ii) Съображения на Съда

753 Следва да се отбележи, че както изтъкват Република Литва, Република България, Румъния, Република Малта и Република Полша, в предложението за регламент „относно установяването“ Комисията е възнамерявала да измени член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, като премахне посочения максимален брой каботажни превози, които могат да бъдат извършвани в приемаща държава членка през един и същ каботажен цикъл, и да намали от седем на пет дни периода, през който тези каботажни превози могат да бъдат извършвани в тази държава членка.

754 Законодателят на Съюза обаче приема мярка, различна от предложената от Комисията. Всъщност, запазвайки разрешението за извършване на максимален брой от три каботажни превоза непосредствено след международен превоз от друга държава членка или от трета

държава до приемащата държава членка в рамките на седем дни, без следователно да изменя член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, който добавя в посочения член 8, параграф 2а, той въвежда допълнителна мярка под формата на период на прекъсване. Така съгласно член 8, параграф 2а на превозвачите не се разрешава да извършват каботажни превози с едно и също превозно средство в същата приемаща държава членка в рамките на четири дни след приключването на периода на каботаж в тази държава членка.

755 Следва обаче да се подчертае, че както бе припомнено в точка 720 от настоящото решение, не само че законодателят на Съюза не е длъжен да разполага с оценка на въздействието при всички обстоятелства, но освен това такава оценка на въздействието не го обвързва, така че той е свободен да приеме мерки, различни от тези, които са предмет на оценката. Следователно сам по себе си фактът, че в случая законодателят на Съюза е приел в Регламент 2020/1055 разпоредба, различна от първоначално предложената от Комисията въз основа на оценката на въздействието — аспекти относно установяването, не е достатъчен, за да се докаже, че той е нарушил принципа на пропорционалност, стига този законодател да е в състояние да установи, че е упражнил действително правото си на преценка и че за тази цел той може да представи и изложи ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е приета разпоредбата относно този период на прекъсване и от които е зависело упражняването на това право.

756 Ето защо следва да се прецени дали от информацията, на която се позовават Парламентът и Съветът, се установява, че законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, въз основа на които е можел да прецени пропорционалността на периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, към датата на приемане на тази разпоредба.

757 На първо място, от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, стр. 41, 46 и 48), е видно, че Комисията е разгледала възможността да наложи период на прекъсване между два каботажни цикъла. В това отношение фактът, че законодателят на Съюза е приел мярката, състояща се в налагането на такъв период, въпреки че Комисията я е отхвърлила, не е достатъчен, за да се установи, че той не е разполагал с достатъчно данни, за да провери пропорционалността на тази мярка.

758 На второ място, както поддържат Парламентът и Съветът, факторите за оценяване, включени в оценката на въздействието — аспекти относно установяването, свързани с последиците от мярката, състояща се това да се премахне посочването на максимален брой каботажни превози, които могат да бъдат извършвани в приемаща държава членка през един и същ каботажен цикъл, и да се намали периодът, през който тези каботажни превози могат да бъдат извършвани в посочената държава членка, са позволили да се преценят и последиците от възприетия в крайна сметка период на прекъсване.

759 Всъщност намаляването на периода, през който превозвачът може да извършва каботажни превози в една и съща приемаща държава членка, от седем дни, както предвижда член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, на четири дни, както основно предвижда тази оценка на въздействието (част 1/2, стр. 29), или от седем на пет дни, както предлага Комисията, би довело до по-редовно прекъсване при извършването на каботажни превози в същата приемаща държава членка.

760 От тези съображения следва, че оценката на въздействието — аспекти относно установяването, и преценката на последиците от разгледаните в нея мерки, са могли да предоставят на законодателя на Съюза релевантна информация, за да прецени пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

761 На трето място, в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 20—25), са включени прогнози за развитието на пазара на транспорта, изготвени въз основа на режима, приложим преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, определен по-специално в член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, за да се прецени отражението на разгледаните в тази оценка на въздействието мерки, в частност що се отнася до измененията относно продължителността на периодите на каботаж и броя на каботажните превози, които могат да бъдат извършени по време на тези периоди.

762 Тъй като законодателят на Съюза е решил да запази в Регламент 2020/1055 този режим, доколкото в съответствие с посочения член 8, параграф 2, разрешава максимален брой от три последователни каботажни превоза в рамките на седемдневен период, като същевременно въвежда с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 допълнителна мярка под формата на период на прекъсване, тези прогнози остават релевантни, за да се прецени дали последната разпоредба е пропорционална.

763 Следователно, противно на твърденията на Република Литва, Република България, Румъния, Република Малта и Република Полша, законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, въз основа на които е можел да прецени пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

764 Поради това следва да се отхвърлят по същество четвъртото основание на Република Литва, както и, доколкото се твърди нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като законодателят на Съюза не проверил дали периодът на прекъсване е пропорционален, второто основание на Република България във втората му част, първото основание на Румъния във втората му част, второто основание на Република Малта и първото основание на Република Полша.

2) По пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055

i) Доводи на страните

765 С петото си основание Република Литва, с второто си основание във втората му част Република България, с първото си основание във втората му част Румъния, с второто си основание Република Малта и с първото си основание Република Полша оспорват самата пропорционалност на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

766 На първо място, Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша поддържат, че предвиденият в тази разпоредба период на прекъсване не е годен да постигне целите на Регламент 2020/1055.

767 Първо, Република Литва и Румъния изтъкват, че въпросната разпоредба не предвижда ясни, прости и лесни за прилагане правила, противно на посочената в съображение 20 от Регламент 2020/1055 цел.

768 Всъщност от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 12—14), било видно, че липсата на яснота и точност на правилата относно каботажа е довела до различия между държавите членки в прилагането и контрола за спазването им, както и до увеличаване на разходите за привеждане в съответствие и административните разходи на транспортните предприятия.

769 Въпреки това нямало данни, които да обосноват защо въвеждащата периода на прекъсване мярка, която би усложнила и утежнила административната тежест, би била по-подходяща за постигането на целта за яснота и точност, отколкото предложеното от Комисията изменение.

770 Второ, според Република България и Румъния тази мярка не запазвала постигната дотогава степен на либерализация на пазара, с което се накърнявала целта за запазване на тази степен, също изложена в съображение 20 от Регламент 2020/1055.

771 В това отношение в предложението за регламент „относно установяването“ Комисията стигнала до заключението, че е подходящо да либерализира каботажа, като се позволят неограничен брой каботажни превози в рамките на пет дни вместо само три каботажни превоза в рамките на седем дни. Като налагал обаче допълнителни ограничения на каботажа, периодът на прекъсване представлявал крачка назад по отношение на степента на либерализация на пазара.

772 Румъния твърди, че съгласно проучване, извършено от ECIPE (M. Bauer, „Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market“ („Дискриминация, изключване и екологични щети: защо европейските законодатели трябва да забранят ограниченията в превоза на товари, за да спасят единния пазар“) (наричано по-нататък „проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети“), в което се цитира доклад на Transport & Mobility Leuven (Транспорт и мобилност Льовен (T. Breemersch, „The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on Peripheral countries“) („Отражение на първия пакет от мерки за мобилност върху европейския автомобилен превоз на товари, със специален акцент на периферните държави членки“), периодът на прекъсване ще намали каботажните дейности с до 31 % до 2035 г.

773 Освен това Република България посочва, че за въздушния транспорт ограниченията за каботажа са премахнати от 1993 г. Въпреки че в доклада на Комисията до Парламента и Съвета относно състоянието на пазара на Съюза в областта на автомобилния транспорт (COM(2014) 222 final, стр. 13) било установено нарастващо сближаване на възнаграждението на шофьорите в ЕС, мерките, приети от законодателя на Съюза в Регламент 2020/1055, трябвало да либерализират още областта на автомобилния транспорт, а не да налагат допълнителни ограничения, като например периода на прекъсване, който в това отношение представлявал протекционистка мярка.

774 Освен това Румъния твърди, че тъй като броят на извършваните в Съюза каботажни превози е малък в сравнение с броя на международните превози, законодателна намеса в тази област не би била оправдана, освен ако не е в посока либерализация на пазара.

775 Трето, периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, бил негоден за постигане на преследваните цели, тъй като не спомагал за увеличаване на коефициента на натоварване на превозните средства и за намаляване на празните курсове. По този начин той не е съобразен със самия текст на съображение 21 от Регламент 2020/1055, както твърдят Република България, Румъния и Република Полша.

776 Тези държави членки посочват, че каботажът позволява на превозвачите да останат активни и да използват едно и също превозно средство за извършване на допълнителни превози в приемащата държава членка между два международни превоза, по-специално докато чакат да получат поръчка за натоварване по обратния път до държавата членка на установяване.

777 Периодът на прекъсване обаче възпрепятствал извършването на каботажни превози в продължение на четири дни, което имало обратен ефект на целта, посочена в съображение 21 от този регламент.

778 По-конкретно Румъния твърди, че периодът на прекъсване ще доведе до увеличение с около 5 % на броя на празните курсове в рамките на Съюза, като този процент включва и броя на курсовете, извършени на загуба, за да се избегне връщането на празно превозно средство.

779 Четвърто, Република България, Румъния и Република Полша изразяват съмнения, че периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, е годен да гарантира, в съответствие с целта, посочена в съображение 21 от този регламент, че каботажните превози не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка.

780 Най-напред Република България твърди, че доводите зад тази цел засягат необходимостта от това да има действително установяване в държавата членка по произход на превозвачите, а не в държавата, в която се провежда каботажът.

781 По-нататък, според Република България и Румъния, подобно на задължението за връщане на превозните средства, периодът на прекъсване няма за цел да се бори срещу практики на измама или злоупотреба. Тъй като представлява ограничение на транспортната дейност, която сама по себе си е мобилна, този период на прекъсване не допринасял за постигане на легитимна цел, а по-скоро нарушавал самата същност на икономическата действителност и общия транспортен пазар. Всъщност първоначално каботажните превози били замислени като вид превози, които допринасят за развитието на транспортния сектор, за икономическия растеж и за ефективността на дейността в този сектор.

782 В това отношение наличието на голям брой каботажни превози на територията на държавите членки, разположени в западната част на Съюза, не било отрицателен аспект, който да налага приемането на ограничителни мерки. Това положение доказвало единствено, че е налице голямо търсене на стоки в тези държави членки, че динамиката на международните превози се увеличава и че пазарът функционира нормално. Осъществяването на голям брой каботажни превози в никакъв случай не би могло да означава, че този вид превози е загубил временния си характер, докато тези превози се извършват в съответствие с член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009 и предвидените в него ограничения.

783 Така Румъния подчертава, че системният каботаж следва да се разграничава от незаконния каботаж. Въпреки че единствената цел на периода на прекъсване била да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка, както се посочва в съображение 21 от Регламент 2020/1055, Комисията подчертала, по-специално в проучването, извършено в подкрепа на оценката на въздействието — аспекти относно установяването, озаглавено „Study to support the impaciment assessment for the revision of Regulation (EC) № 1071/2009 and Regulation (EC) № 1072/2009, Final Report“ (Проучване в подкрепа на оценката на въздействието при преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и на Регламент (ЕО) № 1072/2009, окончателен доклад“), април 2017 г., стр. 33), както и в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 6 и 7), че делът на незаконния каботаж бил много малък, поради което това фактическо положение не обосновавало приемането на допълнителни ограничителни мерки в тази област.

784 Несъмнено в проучването на Комисията, озаглавено „Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report“ („Последваща оценка на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009, окончателен доклад“, декември 2015 г. (наричано по-нататък „последваща оценка на регламенти № 1071/2009 и № 1072/2009“), на страници 140 и 141 системният каботаж бил посочен като непредвидена последица от прилагането на Регламент № 1072/2009. Тази констатация обаче следвало да се постави под въпрос, тъй като се основавала на опита само на една държава членка.

785 Впрочем, макар да определила системния каботаж като нежелана и неволна последица от прилагането на правилата на Съюза, Комисията не счела, че периодът на прекъсване е подходящ, макар да го взела предвид в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, стр. 41).

786 Накрая, Република България и Република Полша изтъкват, че за да се избегне създаването на постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка, периодът на прекъсване не бил нужен. Всъщност предвидените в член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009 изисквания, които ограничават броя на каботажните превози до три в рамките на седем дни, вече позволявали да се постигне тази цел.

787 На второ място, според Република Литва, Република България, Румъния, Република Малта и Република Полша периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не е необходим за постигането на преследваните с този регламент цели.

788 Първо, според Република България и Румъния фактът, че възможността за въвеждане на период на прекъсване е разгледана накратко в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, приложение 5), не означава, че тази мярка е пропорционална.

789 Както било видно от тази оценка на въздействието (част 2/2, стр. 48), планираната мярка за въвеждане на такъв период била отхвърлена без допълнителен анализ на последиците от нея. Всъщност освен факта, че тази мярка реално не би допринесла за постигането на целта, преследвана от законодателя на Съюза, а именно по-добро прилагане на съществуващите в тази област правила, тя също така би нарушила — според транспортните предприятия, участвали в посочената оценка на въздействието — дейността им и би

породила значителни разходи, по-специално поради отрицателното ѝ отражение върху общите им разходи. Освен това привлекателността на системния каботаж във всички случаи би намаляла, ако се приемат по-ефективни правила за командироването на водачите.

790 Второ, според Румъния, за да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка, би било достатъчно да се засилят прилагането и контролът на съществуващите правила, тъй като незаконният каботаж представлявал само 0,56 % от общата каботажна дейност на равнището на Съюза (оценка на въздействието — аспекти относно установяването, част 1/2, стр. 6 и 7). Тази държава членка добавя, че за справяне с проблема с незаконния каботаж установяването на по-ефикасни механизми за наблюдение и контрол, като прилагането на новите разпоредби относно въвеждане на интелигентния тахограф, би представлявало по-малко ограничителна мярка.

791 Трето, Република Малта счита, че при всички положения мярката, съдържаща се в предложението за регламент „относно установяването“, а именно каботажните превози да се извършват в рамките на пет дни, би позволила да се постигне с налагане на по-малко ограничения целта да се гарантира, че тези превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка.

792 Всъщност малтийските международни превозвачи извършвали превозите си на континента, като приемат, че тези превози са жизнеспособни само ако не са принудени да транспортират превозните средства по море до Малта. При извършването на посочените превози на континента тези превозвачи се възползвали от свободата си на движение, без да имат конкретна постоянна или трайна връзка с други държави членки. Физическото отсъствие на превозните средства на посочените превозвачи от Малта се дължало единствено на островното положение на държавата членка, в която са установени — географска особеност, която в нарушение на принципа на пропорционалност не била взета предвид.

793 В това отношение предложената от Комисията мярка не принуждавала малтийските превозвачи да спират изкуствено и редовно всички свои превози без ясна и разумна цел през периода на прекъсване.

794 Четвърто, според Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, щял да доведе, от една страна, до значително влошаване на икономическото положение на транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, както и в тези с малка площ, а от друга страна, до намаляване на жизненото равнище и нивото на заетост на хората в тези държави членки.

795 Тези последици произтичали от увеличаването на разходите, породени от периода на прекъсване, по-специално поради загубените в бездействие дни, увеличаването на времето на престой и празните курсове или намаляването на каботажните дейности до 31 % до 2035 г. Освен това най-големите тежести се понасяли от МСП, а такива били повечето транспортни предприятия.

796 Република България и Румъния се опират и на проучвания, в които се оценяват последиците от правилата, въведени с първия пакет от мерки за мобилност като цяло, както и на проучване, споменато в конкретна статия в специализираната преса, озаглавена

„The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well“ („Белгийците не харесват първия пакет от мерки за мобилност. Според тях разпоредбите му ще донесат загуби и на техните предприятия“), оценило разходите на белгийските превозвачи на около 24 милиона евро годишно за всеки „почивен“ ден.

797 Република България, Румъния и Република Полша подчертават, че поради увеличаването на разходите има опасност установените в тези държави членки транспортни предприятия да се окажат принудени да преустановят дейността си или да се преместят в държавите членки, разположени в централната част на Съюза, за да се справят с конкуренцията. Република Полша изтъква също, че това увеличаване на разходите много вероятно ще доведе до покачване на цената на стоките, което би могло да има сериозни последици за икономиката на Съюза.

798 Пето, според Република Литва, Румъния и Република Полша периодът на прекъсване е несъвместим с единния пазар на транспортни услуги, тъй като го раздробява и ограничава търговските възможности на транспортните предприятия в други държави членки, като в това отношение по-силно засегнати са държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и тези с малка площ.

799 Така Румъния изтъква, че сред установените на територията на Съюза транспортни предприятия установените в централната или източната част на Съюза ще бъдат най-засегнати от мерките, произтичащи от Регламент 2020/1055, като се има предвид голямото значение на транспортния сектор за икономиката и заетостта в тези държави членки, тъй като тези транспортни предприятия осъществяват повече от половината каботажни превози, извършвани на територията на Съюза, както и поради броя на транспортните предприятия и работниците от посочените държави членки, засегнати от тези мерки.

800 Шесто, според Република Литва, Република България и Румъния периодът на прекъсване противоречи на политиката на Съюза в областта на опазването на околната среда, както и на Зеления пакт, поради увеличаването на празните курсове и следователно на замърсяването и на емисиите на CO_2, до които води спазването на този период. Тези последици били видни, по-специално от проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети.

801 Седмо, Румъния твърди, че отражението на въведените с Регламент 2020/1055 нови разпоредби върху транспортните предприятия несъмнено е утежнено от пандемията от COVID-19.

802 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

ii) Съображения на Съда

803 Преследваната с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 цел, с оглед на която трябва да се провери пропорционалността на тази разпоредба, е както личи от съображение 21 от този регламент, да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка.

804 Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, които не оспорват законосъобразността на тази цел, поддържат, че сам по себе си член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

805 В съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 240—247 от настоящото решение, за да се определи дали предвиденият в тази разпоредба период на прекъсване спазва този принцип, следва да се провери дали тази мярка е годна да постигне преследваната с посочената разпоредба цел, дали явно не надхвърля необходимото за постигането на тази цел и дали тя е пропорционална с оглед на посочената цел.

– По годността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 да постигне преследваната цел

806 Що се отнася до годността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 да постигне преследваната цел, следва да се припомни, че както става ясно по-специално от определението за „каботажен превоз“ в член 2, точка 6 от Регламент № 1072/2009 и както се подчертава в съображения 20 и 22 от Регламент 2020/1055, такава транспортна дейност трябва да има „временен“ характер в приемащата държава членка (вж. в този смисъл решения от 12 април 2018 г., Комисия/Дания, C-541/16, EU:C:2018:251, т. 53, и от 14 септември 2023 г., Staatsanwaltschaft Köln и Bundesamt für Güterverkehr (Превоз на празни контейнери), C-246/22, EU:C:2023:673, т. 25 и 29).

807 Както обаче личи от последващата оценка на Регламенти № 1071/2009 и № 1072/2009 (стр. 137), появата на системни каботажни практики е основната неочаквана последица от прилагането на Регламент № 1072/2009.

808 В този контекст налагането в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 на период на прекъсване, през който след края на каботажен цикъл, извършен в приемаща държава членка, на превозвачите вече не е разрешено да извършват каботажни превози в същата държава членка, изглежда годно да предотврати подобни практики и така да избегне извършването на тези превози по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в посочената държава членка.

809 Нито един от доводите, изтъкнати от Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, по-специално въз основа на други посочени в съображения 20 и 21 от Регламент 2020/1055 цели, не може да постави под въпрос тази преценка.

810 На първо място, не може да се приеме доводът на Република Литва и на Румъния, че периодът на прекъсване не е годен да постигне целта, изложена в съображение 20 от Регламент 2020/1055, а именно правилата за каботажа да бъдат ясни, прости и лесни за прилагане.

811 В това отношение следва да се отбележи, че за постигането на такава цел член 2, точка 4, букви б) и в) от този регламент урежда правилата за доказване на международния превоз, предшестващ каботажния превоз, както и тези за доказване на всеки каботажен превоз.

812 Що се отнася до въвеждането на период на прекъсване, чиято основна цел, както бе посочено в точка 803 от настоящото решение, е да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка, не може да се счита, че сам по себе си той засяга целта, посочена в съображение 20 от Регламент 2020/1055.

813 Що се отнася, на второ място, до целта да се запази степента на либерализация на пазара, също посочена в съображение 20 от Регламент 2020/1055, следва да се отбележи, че съгласно съображение 2 от Регламент № 1072/2009 създаването на обща транспортна политика включва, inter alia, определянето на условия, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да извършват транспортни услуги в държава членка и тези условия трябва да бъдат установени по начин, който да допринася за доброто функциониране на вътрешния транспортен пазар. В този контекст, както личи от съображения 4, 5, 13 и 15 от него, една от първоначалните цели на този регламент, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, е била, за да се постигне плавно и гъвкаво създаване на обща транспортна политика, установяване на преходен режим за каботаж до приключване хармонизирането на пазара на автомобилните превози на товари. В това отношение е предвидено каботажните превози в приемаща държава членка да бъдат разрешени, при условие че не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в същата държава членка.

814 Така, като предотвратява развитието на системни каботажни практики, периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, има за цел, както бе посочено в точки 807 и 808 от настоящото решение, да се справи с неочакваните последици от прилагането на Регламент № 1072/2009 и да постигне преследваната от законодателя на Съюза първоначална цел — гарантирайки, в съответствие с определената от него степен на либерализация, за да допринесе за доброто функциониране на вътрешния транспортен пазар — временния характер на каботажа.

815 На трето място, доколкото Република България, Румъния и Република Полша твърдят, че периодът на прекъсване не е годен да постигне целта, посочена в съображение 21 от Регламент 2020/1055, а именно каботажните превози да спомогнат за увеличаване на коефициента на натоварване на превозните средства и за намаляване на празните курсове, следва да се отбележи, че в съображение 21 все пак се посочва, че такива превози следва да бъдат разрешени, при условие че не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на приемащата държава членка.

– По необходимостта от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055

816 Що се отнася до необходимостта от периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, Румъния и Република Малта оспорват този период, тъй като съществували по-малко обременяващи алтернативни мерки от приетите в тази разпоредба.

817 Що се отнася, на първо място, до довода на Румъния, че установяването на по-ефикасни механизми за наблюдение и контрол би представлявало по-малко обременяваща алтернативна мярка, достатъчно е да се припомни, както бе посочено в точка 807 от настоящото решение, че системните каботажни практики са се развили при действието на правилата, които са били в сила преди приемането на Регламент 2020/1055.

818 В това отношение следва да се уточни, че в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 32—34 и 41—44), са разгледани различни пакети от мерки, включително „Пакет от мерки 1 — Изясняване на рамката (P1)“, „Пакет от мерки 2 — Укрепване на прилагането (P2)“ и „Пакет от мерки 3 — Задълбочена ревизия на регламентите (P3)“, като третият пакет от мерки включва данните от втория, който на свой ред възпроизвежда съдържанието на първия от тях.

819 В съответствие със заглавието си третият пакет от мерки предвижда съществена промяна на съществуващата правна уредба, по-специално що се отнася до режима на каботаж. Именно в този пакет е включена мярка 8, която предвижда премахването на максималния брой каботажни превози, които могат да се извършват в приемаща държава членка, и намаляването на периода, предвиден за извършването на такива превози (оценка на въздействието — аспекти относно установяването, част 1/2, стр. 32—34).

820 В оценката на въздействието (част 1/2, стр. 57—59) се стига до извода, че третият пакет от мерки е вариантът, който трябва да се предпочете само спрямо мерките от втория пакет, свързани с укрепването на механизмите за контрол и наблюдение.

821 Подобно на мярка 8 от този трети пакет от мерки периодът на прекъсване, с който законодателят на Съюза е предпочел да я замени, цели да промени приложимия за каботажа режим. Така не може да се твърди, че налагането на период на прекъсване нарушава принципа на пропорционалност, тъй като просто укрепване на механизмите за контрол и наблюдение би представлявало по-малко обременяваща и също толкова ефикасна мярка, колкото такъв период на прекъсване.

822 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република България, Република Малта и Румъния, че мярката, съдържаща се в предложението за регламент „относно установяването“, свързана с въвеждането на каботажен цикъл с продължителност от пет дни, би позволила да се постигне с налагане на по-малко ограничения целта да се гарантира, че тези превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на приемащата държава членка, следва да се отбележи, от една страна, че оценката за намаляване на каботажните дейности до 31 % до 2035 г., на която се основават тези доводи, е изведена от доклада на Transport & Mobility Leuven (Транспорт и мобилност Льовен), озаглавен „Отражение на първия пакет от мерки за мобилност върху европейския автомобилен превоз на товари, със специален акцент на периферните държави членки“. Тази оценка обаче не се отнася до периода на прекъсване. Както е видно от страница 13 от този доклад, посочената оценка сама по себе си произтича от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 39 и 40), по-конкретно при оценяването на последиците от намаляването до четири или пет дни на седемдневния период, предвиден в член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, през който каботажните превози са разрешени, което би довело до намаляване на каботажните дейности съответно до 31 % или до 20 % до 2035 г.

823 От друга страна, следва да се отбележи, че рискът от системна каботажна дейност произтича, както твърди Съветът, от това, че липсва уточнение относно честотата на периодите, през които е разрешено извършването на каботажни превози в една и съща държава членка.

824 Всъщност поради липсата на такова уточнение Регламент № 1072/2009, в редакцията си преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, е позволявал на превозвачите да извършват последователни каботажни цикли в една и съща приемаща държава членка, при спазване само на правилото, предвидено в член 8, параграф 2, първа алинея, последно изречение от Регламент № 1072/2009. При положение че мярката, включена в предложението за регламент „относно установяването“, не е пречка в една и съща държава членка да се извърши, веднага след осъществяването на международен превоз, нов каботажен цикъл в същата държава членка, след като изтече предходният цикъл, тя не може в никакъв случай да се счита за мярка, която позволява да се гарантира толкова ефикасно, колкото и периодът на прекъсване, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка.

825 На трето място, противно на поддържаното от Република България и Румъния, не може да се счита, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 въвежда мярка, която не е необходима, тъй като по силата на член 3, параграф 1 от Регламент № 1071/2009 транспортните предприятия вече били длъжни да имат действително място на установяване в държавата членка на установяване. Всъщност, най-напред, подобно изискване не може да изключи възможността съответното предприятие да извършва каботажни превози в държава членка, различна от тази, в която е установено, по начин, който не е временен.

826 По-нататък, доколкото Румъния твърди, че дори да се предположи, че периодът на прекъсване цели да гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на приемащата държава членка, делът на незаконните каботажни превози сред тези превози е много малък, така че въвеждането на ограничителни мерки, които допълват съдържащите се в Регламент № 1072/2009, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, не било обосновано, следва да се отбележи, че съгласно оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 6 и 7), незаконният каботаж, дори и относително нисък, има значителни икономически последици за транспортния сектор.

827 Освен това, що се отнася до твърденията на Румъния, че констатацията за появата на системна каботажна дейност, изложена в последващата оценка на Регламенти № 1071/2009 и № 1072/2009, се основава на положението само на една държава членка, следва да се припомни, че както бе посочено в точка 813 от настоящото решение, Регламент № 1072/2009, в редакцията си преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, вече е имал за цел да се избегне извършването на каботажни превози по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на приемащата държава членка.

828 Тази оценка обаче ясно показва, че изискванията по член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009 сами по себе си не позволяват да се избегне системната каботажна практика. Ето защо подобни твърдения не могат да поставят под въпрос необходимостта от периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 за постигане на тази цел.

– *По пропорционалността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055*

829 Що се отнася до пропорционалността на периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, от припомнената в точка 266 от настоящото решение съдебна практика следва, че когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договорите, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 3, параграф 3 ДЕС. Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели на Съюза, признати с Договорите, само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие.

830 При това положение законодателят на Съюза с право е приел в рамките на своето право на преценка, че налагането на периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, е пропорционална мярка за справяне с неочакваните последици, които при действието на Регламент № 1072/2009, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, са причинени от появата на системни каботажни практики, противоречащи на временния характер, които трябва да има каботажният превоз.

831 В това отношение, на първо място, не могат да се приемат доводите на Република България и на Румъния, че този период на прекъсване ще доведе до намаляване на степента на либерализация, тъй като представлява период на почивка, през който със съответното превозно средство няма да е възможно да се извършват превози в продължение на четири дни.

832 Всъщност член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 предвижда само че в края на периода, през който каботажните превози могат да се извършват в приемаща държава членка при условията, предвидени в член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, който не е изменен с Регламент 2020/1055, не се разрешава да се извършват каботажни превози в същата приемаща държава членка в продължение на четири дни.

833 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 765 от заключението си, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 няма за цел да забрани извършването на други превози, като например международни превози било до държавата членка на установяване, било до други държави членки, евентуално последвани от каботажни превози в тези други държави членки. Ето защо през периода на прекъсване превозвачите могат да продължат да извършват такива превози.

834 Освен това, макар с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 законодателят на Съюза да е въвел допълнителна мярка под формата на период на прекъсване, той е решил да запази, в съответствие с член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, който не е изменен с Регламент 2020/1055, възможността да се извършват до три каботажни превоза непосредствено след международен превоз от друга държава членка или от трета държава до приемащата държава членка в срок от седем дни. Съгласно последната разпоредба обаче превозното средство, използвано за такива каботажни превози, трябва

задължително и във всички случаи да напусне територията на съответната приемаща държава членка в края на този седемдневен период, преди евентуално да може да започне нов каботажен цикъл в същата приемаща държава членка след международен превоз.

835 Следователно, както правилно припомня Съветът, на практика определено време трябва да се посвети на международни превози, преди превозното средство да може законно да се върне на територията на съответната държава членка, за да извърши нов каботажен цикъл, както се посочва в оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 40). Както обаче следва от предоставените от Съвета цифрови данни, въвеждането на периода на прекъсване не води до значително намаляване на броя на периодите на каботаж, които могат да бъдат осъществени в рамките на един месец.

836 Макар Република България да твърди, че за въздушния транспорт ограниченията за каботажа са премахнати от 1993 г., тя все пак не излага причините, поради които тази констатация е релевантна в случая за сектора на автомобилния транспорт, когато предприятията, действащи в сектора на различните видове транспорт, не са в сходно положение. Всъщност Съдът е приел, че с оглед на техния начин на функциониране условията за достъпа до тях и разпределянето на техните мрежи тези различни видове транспорт не са взаимозаменяеми от гледна точка на условията за тяхното използване (решение от 26 септември 2013 г., ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, т. 47 и цитираната съдебна практика).

837 Що се отнася до довода, че са разрешени само законодателните изменения, насочени към по-голяма либерализация, достатъчно е да се отбележи, че видно от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, стр. 40 и 47), премахването на всички ограничения за каботажните превози е отхвърлено, тъй като социалните и икономическите различия между държавите членки изключват отварянето на пазарите за каботажни превози и лишават тази мярка от необходимата политическа подкрепа.

838 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша, че значително ще се влоши икономическото положение на транспортните предприятия, предимно МСП, установени в държавите членки, които според тези държави членки жалбоподателки, са разположени в „периферията на Съюза“, както и в тези с малка площ, поради увеличаване на оперативните разходи, предизвикани от периода на прекъсване, и че впоследствие ще спаднат жизненият стандарт и заетостта в тези държави членки, следва да се подчертае, че периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а), Регламент 2020/1055, може да доведе до допълнителни разходи за транспортните предприятия, които са задължени да го спазват. Фактът, че въведено от законодателя на Съюза задължение може да доведе до определени разходи за транспортните предприятия, които трябва да го спазват, обаче сам по себе си не представлява нарушение на принципа на пропорционалност, освен ако тези разходи са явно непропорционални на преследваната цел.

839 Първо, доколкото такива последици биха произтекли от твърдяно намаляване на каботажните дейности до 31 % до 2035 г., следва да се припомни, че както бе констатирано в точка 822 от настоящото решение, тази оценка се отнася до мярка, чиято цел е да ограничи периода, през който могат да се извършват каботажните превози, докато с приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 законодателят на Съюза е предпочел алтернативна мярка.

840 Второ, както изтъкват Република България и Румъния, транспортните предприятия, участвали в оценката на въздействието, действително са посочили, че въвеждането на мярка като периода на прекъсване би довело до значителни разходи за тях, по-специално поради последващо увеличение на техните общи разходи (оценка на въздействието — аспекти относно установяването, част 2/2, стр. 48). При все това разходите, свързани с тази мярка, трябва най-малкото да се преценяват в зависимост, от една страна, от значението на каботажните превози за превозвачите, а от друга страна, от дела на общите разходи в разходите, направени от дадено транспортно предприятие. В проучването обаче, направено в подкрепа на оценката на въздействието — аспекти относно установяването, озаглавено „Проучване в подкрепа на оценката на въздействието при преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и на Регламент (ЕО) № 1072/2009, окончателен доклад“, на страница 143 се посочва, че каботажът представлява само малка част от дейностите по автомобилен транспорт, така че ефектът на мярката върху транспортните предприятия като цяло ще бъде още по-ограничен.

841 Освен това в рамките на оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 37), е прието, че мярка 8, състояща се в това да се премахне посочването на максимален брой каботажни превози, които могат да бъдат извършвани в приемаща държава членка през един и същ каботажен цикъл, и да се намали от седем на четири дни периодът, през който тези каботажни превози могат да бъдат извършвани в тази държава членка, би довела средно до увеличаване на общите разходи на транспортните предприятия от порядъка на 3,5 %.

842 Във всеки случай, макар да не може да се изключи възможността член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 да породи различни последици за транспортните предприятия в зависимост от държавата членка, на чиято територия са установени те, това не променя факта, че евентуалните отрицателни последици, които могат да възникнат като тежест за някои предприятия, трябва да бъдат претеглени спрямо положителните последици от запазването на равнопоставени условия на конкуренция, които ще произтекат от мярка за борба с практики, изразяващи се, в разрез с временния характер на каботажния превоз, в извършването на постоянни или продължителни каботажни дейности в една и съща приемаща държава членка.

843 Трето, не следва да се приемат доводите относно разходите, свързани със загубените в бездействие дни или с увеличаването на празните курсове, тъй като, както бе посочено в точка 833 от настоящото решение, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 няма за цел да забрани извършването на всякакви превози през периода на прекъсване. Всъщност превозните средства, които са завършили първи каботажен цикъл в една държава членка, могат през този период да извършват международни превози било до държавата членка на установяване, било до други държави членки, евентуално последвани от каботажни превози в тези други държави членки. Следва също така да се уточни, че посочената разпоредба не изисква през този период превозните средства да се връщат в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие, което означава да се отхвърлят доводите на Република Малта относно липсата на икономическа жизнеспособност на международните превозвачи от тази държава членка поради задължението, което се твърди, че им е наложено, през периода на прекъсване да връщат превозните си средства по море в посочената държава членка.

844 Що се отнася до оценките, на които се позовава Румъния във връзка с последиците от новите правила, въведени с първия пакет от мерки за мобилност като цяло, сред които е задължението за връщане на превозните средства, предвидено в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, те не са релевантни за преценката на последиците от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, поради разликата в предмета на тези две разпоредби. Същото се отнася и за оценката, на която се позовава Република България, според която всеки ден на почивка може да струва на белгийските превозвачи до 24 милиона евро на година. Всъщност освен факта, че тази оценка се основава на анализ, цитиран от специализираната преса, който не е представен пред Съда, тя се опира на погрешното схващане, че превозното средство ще бъде спряно от движение през периода на прекъсване, без да може да се използва за други превози, различни от каботажния превоз, в същата приемаща държава членка.

845 Четвърто, по същите съображения като свързаните с доводите относно увеличаването на оперативните разходи на транспортните предприятия следва да се отхвърлят изтъкнатите от Република Полша доводи относно покачването на цената на стоките. Разбира се, в оценката на въздействието — аспекти относно установяването, се счита за вероятна хипотезата увеличението на оперативните разходи да се прехвърли в цената на стоките, но пък се уточнява, че последиците от разглежданите мерки са изключително ограничени, тъй като превозът е само малка част от цената на стоките (част 1/2, стр. 49).

846 Пето, що се отнася до доводите, свързани с това как периодът на прекъсване ще се отрази на заетостта, достатъчно е да се отбележи, че в проучването, направено в подкрепа на оценката на въздействието — аспекти относно установяването, озаглавено „Проучване в подкрепа на оценката на въздействието при преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и на Регламент (ЕО) № 1072/2009, окончателен доклад“, на страница 143 се посочва, че съществените намаления на каботажните дейности в резултат на мярка, която би намалила до четири или пет дни седемдневния период, предвиден в член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, в рамките на който каботажните превози са разрешени, не би трябвало да има значително отражение върху общото равнище на заетост в транспортния сектор, по-специално защото, както бе посочено в точка 840 от настоящото решение, каботажът представлява само малка част от дейностите по автомобилен транспорт.

847 Република Литва, Република България, Румъния и Република Полша обаче не са изтъкнали доводи, които могат да поставят под съмнение релевантността на заключенията от това проучване за мярката, предвидена от законодателя на Съюза в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

848 Шесто, трябва да се отхвърли и доводът, основан на факта, че както е видно от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, стр. 48), привлекателността на системния каботаж във всички случаи би намаляла, в случай че се приемат по-ефективни правила за командироването на водачи в рамките на Директива 2020/1057. Всъщност трябва да се отбележи, че целта на тази директива, както личи от съображения 3 и 7 от нея, е да се предвидят специфични правила за определяне на държавата членка, чиито ред и условия за наемане на работа са гарантирани на водачите на автомобилния транспорт, ред и условия, които отразяват особеностите на силно мобилната работна сила в този сектор и които за гладкото функциониране на вътрешния пазар осигуряват баланс между

подобряването на социалните условия и условията на труд за водачите и улесненото упражняване на правото на предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основано на лоялна конкуренция между националните и чуждестранните превозвачи.

849 Следователно не може да се твърди — въз основа само на непреките и ограничени последици, произтичащи от мерки, насочени към други цели, като преследваните с Директива 2020/1057 и изложени в съображения 3 и 7 от нея — че законодателят на Съюза явно е превишил широката свобода на преценка, с която разполага в областта на общата транспортна политика, като е избрал да приеме в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 мярка, чиято цел е да гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в рамките на приемащата държава членка.

850 Що се отнася, на трето място, до доводите на Република Литва, Румъния и Република Полша, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 би раздробил единния пазар и би ограничил търговските възможности на транспортните предприятия, установени в държавите членки, квалифицирани като „държави членки, разположени в периферията на Съюза“, както и тези с малка площ, в сравнение с друга група държави членки, квалифицирани в зависимост от случая като „държави членки, разположени в центъра на Съюза“ или „държави членки, разположени в западната част на Съюза“, следва да се отбележи, че последиците от периода на прекъсване могат да бъдат по-големи за транспортните предприятия — независимо в коя държава членка са установени — избрали бизнес модел, който се състои основно, ако не и изцяло, в това да предоставят услугите си в рамките на каботажни превози, извършвани постоянно или продължително в рамките на една и съща приемаща държава членка, въпреки временния характер, които трябва да има каботажният превоз.

851 Всъщност, от една страна, както следва от точка 843 от настоящото решение, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 няма за цел да наложи връщане на превозното средство в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие. Следователно евентуалните последици от периода на прекъсване не зависят от географските характеристики на държавата членка на установяване.

852 От друга страна, както бе посочено в точки 832 и 833 от настоящото решение, тази разпоредба забранява единствено през периода на прекъсване да се извършват каботажни превози в една и съща приемаща държава членка, но не възпрепятства осъществяването на други превози, по-специално каботажни превози, извършвани в друга приемаща държава членка.

853 Във всеки случай, дори да се предположи, че посоченият в точка 850 от настоящото решение модел на икономическа организация е приет основно от установени в определени държави членки транспортни предприятия, от практиката на Съда, припомнена в точка 246 от настоящото решение, следва, че ако разглежданият акт на Съюза има последици във всички държави членки и предполага гарантиране на баланс между различните налични интереси, като се вземат предвид преследваните от този акт цели, търсенето на подобен баланс, като се отчете положението на всички държави членки, само по себе си не може да се счита за противоречащо на принципа на пропорционалност.

854 Освен това от постоянната съдебна практика, припомнена в точка 267 от настоящото решение, следва, че законодателят на Съюза има право, предвид значителните промени, засегнали вътрешния пазар, да адаптира законодателен акт, за да установи нов баланс на съществуващите интереси, по-специално с цел да гарантира справедлива конкуренция чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги.

855 В случая с налагането на предвидения в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 период на прекъсване законодателят на Съюза е целял именно да постигне нов баланс, отчитайки интересите на различните транспортни предприятия, като отстрани — при това без да поставя под въпрос предходното равнище на либерализиране на транспортния пазар — трудностите, възникнали при прилагането на Регламент № 1072/2009 поради практики, противоречащи на временния характер, който трябва да има каботажният превоз, състоящи се развиване на постоянни или продължителни каботажни дейности в една и съща приемаща държава членка.

856 Що се отнася, на четвърто място, до доводите относно твърдените неблагоприятни последици за околната среда, произтичащи от периода на прекъсване, тези доводи се припокриват с доводите, изложени от Република Литва в първото ѝ основание, от Република България, в първото ѝ основание в двете му части, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, и от Република Полша, с общото за всички обжалвани разпоредби от този регламент основание, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от него, така че ще бъдат разгледани в този контекст.

857 На пето място, що се отнася до довода на Румъния, изведен от пандемията от COVID-19, достатъчно е да се отбележи, че задачата на законодателя на Съюза не е била да отстрани последиците от тази пандемия в рамките на Регламент 2020/1055, чиято цел е да адаптира към развитието в сектора на автомобилния транспорт общите правила, от една страна, относно условията, които трябва да се спазват за упражняване на професията автомобилен превозвач, а от друга страна, за достъпа до пазара на международни автомобилни превози на товари, още повече че това е цел на други специфични законодателни актове, подобно на Регламент 2020/698 в областта на транспорта. Следователно последиците от пандемията от COVID-19 са ирелевантни за преценката дали член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 съответства на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

858 С оглед на всичко изложено по-горе следва да се констатира, че периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не води до неудобства, които са явно непропорционални на преследваната с тази разпоредба цел, а именно да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в една и съща приемаща държава членка.

859 Следователно петото основание на Република Литва, второто основание на Република България във втората му част, първото основание на Румъния във втората му част, второто основание на Република Малта и първото основание на Република Полша трябва да се отхвърлят по същество.

б) По нарушаването на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация

1) Доводи на страните

860 С второто си основание във втората му част Република Литва, Румъния със своето трето основание, насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 и с третото си основание Република Малта твърдят, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на недопускане на дискриминация, предвиден в член 18 ДФЕС. Република Малта изтъква и нарушение на членове 20 и 21 от Хартата.

861 На първо място, тези три държави членки поддържат, че периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, нарушава принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, тъй като води до дискриминация между, от една страна, транспортните предприятия, установени в държави членки, разположени в периферията на Съюза, в тези с малка площ или които се отличават с островния си характер, и от друга страна, установените в държавите членки, разположени в централната или западната част на Съюза.

862 Република Литва изтъква, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 възпрепятства упражняването на свободите на вътрешния пазар, като същевременно въвежда непряка дискриминация спрямо държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и тези с малка площ. В това отношение поради фактори, характерни за централната и западната част на Съюза, като голяма концентрация на населението или по-развит промишлен сектор, транспортни нужди били налице най-вече в тази част на Съюза. Поради периода на прекъсване предприятията, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и в тези с малка площ, щели да бъдат разубедени да предоставят транспортни услуги на най-доходоносните пазари.

863 Румъния твърди, че превозните средства, регистрирани в държавите членки, присъединили се към Съюза от 1 май 2004 г., се използват в повечето международни превози, включително каботажни превози, докато транспортните предприятия, установени в другите държави членки, извършват предимно вътрешни превози на товари, така че предвидената в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 мярка не засяга равномерно транспортните предприятия в рамките на Съюза.

864 По-конкретно транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в централната или западната част на Съюза, и извършващи международни превози, се ползвали от географско предимство поради по-малките разстояния, които трябва да изминат до държавите членки на товарене и разтоварване. Следователно тези предприятия не били засегнати значително от въвеждането на ограниченията, приложими за каботажните превози.

865 Освен това при оценката на въздействието на Регламент 2020/1055 върху транспортния пазар, и по-конкретно на периода на прекъсване, трябвало да се вземат предвид другите елементи на първия пакет от мерки за мобилност. Цялостната оценка показвала дискриминационния характер на правната уредба, засягаща главно превозвачите, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза.

866 Република Малта подчертава, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 нарушава принципа на равно третиране, доколкото без никаква обективна обосновка предвиденият в тази разпоредба период на прекъсване третира еднакво различни положения. Поради островния характер на Малта и географското ѝ положение малтийските транспортни предприятия изобщо не възнамерявали да организират връщането на превозните си средства в Малта след три каботажни превоза в приемаща държава членка непосредствено след международен превоз до тази държава членка. При това положение периодът на прекъсване ги задължавал да насочат превозните си средства към друга държава членка или да преустановят дейността си в приемащата държава членка до изтичането на този период.

867 Освен това Република Малта отбелязва, че законодателят на Съюза несъмнено трябва да разполага с широка свобода на преценка при упражняването на своите правомощия, когато е изправен пред сложен икономически или технически избор. Мярка като периода на прекъсване обаче не била особено сложна. Тя представлявала общо правило, приложимо за всички държави членки, което пренебрегва специфичните географски особености на дадена държава членка. Подобно правило водело до дискриминация на държава членка, известна с това, че не е в състояние да спазва периода на прекъсване поради особената си транспортна инфраструктура, механизмите за достъп до чуждестранните стоки и уникалните си географски характеристики.

868 Относно самия период на прекъсване Република Малта счита, че следва да се претеглят не целите за защита на здравето или околната среда на даден законодателен акт спрямо неговите социално-икономически последици в различните държави членки, а да се претеглят благоприятните социално-икономически последици, до които води актът за по-голямата част от намиращите се на континента държави членки, от една страна, спрямо вредните последици, които той има за околната среда за Съюза като цяло, и от друга страна, вредните му социално-икономически последици за по-малката част от държавите членки, разположени в периферията на Съюза. В това отношение било явно неправилно транспортните предприятия, установени в островна държава членка, да се третират по същия начин като предприятията, които не са зависими от морски участък, за да осъществяват транспортната си дейност.

869 Според Република Литва и Румъния периодът на прекъсване водел до изкуствено преразпределяне на пазара на автомобилния превоз на товари и до ограничаване на търговските възможности на превозвачите в други държави членки. Тази протекционистка и ограничителна мярка издигала бариера пред навлизането на външните пазари на превозвачи, установени извън съответната държава членка, които идват главно от държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и от тези с малка площ.

870 На второ място, Република Литва, Румъния и Република Малта твърдят, че периодът на прекъсване нарушава принципа на недопускане на дискриминация и принципа на равенство на държавите членки поради значително по-неблагоприятното положение, в което се намират държавите членки от периферията на Съюза, тези с малка площ или тези, които се отличават с островния си характер. В това отношение Република Литва изтъква по-конкретно нарушение на член 4, параграф 2 ДЕС.

871 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

872 В случая е безспорно, че мярката, предвидена в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, доколкото задължава транспортните предприятия да спазват период на прекъсване между два каботажни цикъла в една и съща държава членка, се прилага без разлика към всички транспортни предприятия, независимо в коя държава членка са установени, така че тя не води до пряка дискриминация, забранена от правото на Съюза.

873 Ето защо в съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 308—310 от настоящото решение, следва да се провери дали тази разпоредба прилага необосновано едно и също правило към различни положения, по-специално в светлината на преследваната с нея цел и поради това представлява забранена от правото на Съюза непряка дискриминация, доколкото, както по същество твърдят Република Литва, Румъния и Република Малта, по самото си естество тя би могла да засегне в по-голяма степен транспортните предприятия, установени в държави членки, които разположени — според подалите жалби държави членки — в „периферията на Съюза“, в тези с малка площ или които се отличават с островния си характер, както и тази конкретна група държави членки, отколкото другите транспортни предприятия и другите държави членки.

874 Що се отнася, на първо място, до наличието на предполагаема дискриминация между транспортните предприятия, установени, от една страна, в държави членки, разположени в „периферията на Съюза“, в тези с малка площ или в държави членки, отличаващи се с островния си характер, и от друга страна, предприятията, установени в държавите членки, разположени в „централната или западната част на Съюза“, следва да се отбележи, че противно на схващането, на което се основават доводите на Румъния и на Република Малта, и както е видно от точки 833 и 843 от настоящото решение, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 не задължава транспортното предприятие, независимо в коя държава членка е установено, да върне превозното средство в експлоатационния център на това предприятие през периода на прекъсване. Освен това посоченият период на прекъсване не лишава транспортните предприятия, независимо в коя държава членка са установени, от възможността да извършват през този период транспортни дейности, включително каботажни дейности, при условие че последните не се извършват в същата приемаща държава членка.

875 При това положение не може да се поддържа, че в резултат от периода на прекъсване някои транспортни предприятия са поставени, поради географските характеристики на държавата членка, в която са установени — независимо дали става въпрос по-специално за нейното местоположение, според подалите жалби държави членки, в „периферията на Съюза“, за нейната площ или за островния ѝ характер — в различно положение от предприятията, установени в държавите членки, разположени в „централната или западната част“ на Съюза.

876 Твърдяната разлика в това как периодът на прекъсване се отразява на транспортните предприятия в зависимост от мястото им на установяване в Съюза произтича не от предполагаемия дискриминационен характер на правилото, въведено от законодателя на Съюза в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, а както бе отбелязано в точка 850 от настоящото решение, от избрания от транспортните предприятия бизнес модел, независимо в коя държава членка са установени те, който се състои основно, ако не и изцяло, в това да предоставят услугите си в рамките на каботажни превози, извършвани постоянно или продължително на територията на една и съща приемаща държава членка.

877 Впрочем трябва да се добави, че от една страна, както отбелязва генералният адвокат в точки 618 и 796 от заключението си, особено засегнати от периода на прекъсване ще бъдат само транспортните предприятия, които извършват дейността си в нарушение на временния характер на каботажните превози, вече предвиден в Регламент № 1072/2009. Целта обаче, преследвана с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, изложена в съображение 21 от този регламент, се състои именно в това да се гарантира, че каботажните превози няма да се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в приемащата държава членка.

878 От друга страна, последиците от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 за транспортните предприятия несъмнено могат да се различават в зависимост от това какъв дял от цялата им дейност са каботажните превози и да представляват по-голяма тежест за онези предприятия, независимо в коя държава членка са установени, които са избрали бизнес модела, посочен в точки 850 и 876 от настоящото решение, в сравнение с тези, които извършват само малко такава транспортна дейност и за които този период има по-малко значение.

879 Следва обаче да се припомни, че съгласно съдебната практика, посочена в точка 829 от настоящото решение, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза има право да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договорите, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 3, параграф 3 ДЕС, що се отнася до създаването на вътрешния пазар. Всъщност в такова положение този законодател е в състояние да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие.

880 В случая обаче законодателят на Съюза не само че не е въвел дискриминация между транспортните предприятия, а с приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 е искал да отстрани неочакваните последици, които при действието на Регламент № 1072/2009, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент 2020/1055, са причинени от появата на системни каботажни практики, противоречащи на временния характер, които трябва да има каботажният превоз.

881 Следователно, както бе посочено в точка 322 от настоящото решение, не може да се счита, че разпоредба от правото на Съюза сама по себе си противоречи на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация само защото поражда различни последици за някои икономически оператори, когато това положение е последица от различни условия на работа, в които те са поставени, а не от правно неравенство, което да е присъщо на обжалваната разпоредба.

882 Предходните констатации не могат да бъдат поставени под въпрос, най-напред, от доводите на Република Литва и Румъния, че периодът на прекъсване изкуствено преразпределя пазара на автомобилния превоз на товари и ограничава търговските възможности на транспортните предприятия, установени в държавите членки, които според подалите жалби държави членки са разположени в „периферията на Съюза“, както

и в тези с малка площ, така че фактически поставя тези предприятия в положение, различно от това на предприятията, установени в държавите членки, разположени в „централната или западната част на Съюза“.

883 Всъщност тези доводи се основават по същество на мотива, от една страна, че според посочените държави членки, които са подали жалбите, транспортните нужди са преди всичко в „централната и западната част на Съюза“, а от друга страна, че транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в „периферията на Съюза“, и в тези с малка площ, извършват по-голямата част от каботажните превози в Съюза, докато транспортните предприятия, установени в другите държави членки, извършват главно превози в рамките на собствената си държава членка.

884 Следва обаче да се отбележи, че евентуално различните последици за транспортните предприятия, в зависимост от държавата членка на тяхното установяване, при всички положения произтичат от различното естество на извършваните превози, което намира отражение в член 91, параграф 1, буква б) ДФЕС, от което следва, че каботажните превози, а именно извършваните в рамките на държава членка от превозвач, който не е установен в нея, трябва да се разграничават от изцяло вътрешните превози, а именно от превозите, извършвани в рамките на държава членка от установен в нея превозвач.

885 Ето защо фактът, че за превозите, извършвани в дадена държава членка, се прилагат различни правила, когато представляват различни превози, в случая, в зависимост от това дали става въпрос за каботажни или изцяло вътрешни превози, не може да наруши принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация.

886 Що се отнася до довода на Република Малта, че периодът на прекъсване задължава малтийските превозвачи след изтичането на даден период на каботаж да отидат в друга държава членка или да преустановят дейността си по време на периода на прекъсване, следва да се отбележи, от една страна, че необходимостта да отидат в друга държава членка вече е произтичала от член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, тъй като съгласно тази разпоредба, която не е изменена с Регламент 2020/1055, превозното средство трябва да напусне територията на приемащата държава членка в края на първия каботажен цикъл, преди евентуално да може да започне, след нов международен превоз до тази държава членка, нов каботажен цикъл в нея.

887 От друга страна, както бе припомнено в точка 874 от настоящото решение, спазването на периода на прекъсване не изисква от съответното транспортно предприятие да преустанови всякаква транспортна дейност. Всъщност то не възпрепятства това предприятие да извършва превози, различни от каботажните превози, в същата приемаща държава членка след изтичането на първия каботажен цикъл в тази държава. Така доводът на Република Малта всъщност се основава на схващането, че при липсата на период на прекъсване съответните транспортни предприятия ще продължат да извършват такива каботажни превози в една и съща държава членка. Посоченият период обаче е установен именно за да се предотвратят тези дейности, извършвани постоянно или продължително в една и съща приемаща държава членка.

888 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република Литва, Румъния и Република Малта относно наличието на предполагаемо нарушение на принципа на недопускане на дискриминация и на принципа на равенство на държавите членки, те трябва да се отхвърлят по същите съображения като току-що изложените, като се има предвид, че по

същество те се основават на непреките последици, които произтичали от твърдяната дискриминация между установените в Съюза транспортни предприятия. Освен това същото се отнася и за твърдяното от Република Литва нарушение на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, закрепен в член 4, параграф 2 ДЕС, тъй като тази държава членка не представя отделни доводи на основание на тази разпоредба.

889 Освен това, дори да се предположи, че макар да се прилага без разлика, посочената разпоредба непряко засяга някои държави членки повече от други, достатъчно е да се припомни, че съгласно практиката на Съда, изложена в точка 332 от настоящото решение, акт на Съюза, чиято цел е да уеднакви нормите на държавите членки, доколкото се прилага еднакво за всички тях, не може да се счита за дискриминационен, тъй като такъв акт за хармонизация неминуемо води до различни последици в зависимост от предходното състояние на отделните национални правни уредби и практики.

890 Тези съображения не могат да бъдат поставени под съмнение от твърдението на Румъния за цялостен дискриминационен ефект, произтичащ от всички разпоредби от „Пакета мобилност“, срещу който тази държава членка е подала три жалби по дела C-546/20—C-548/20. Всъщност Румъния не е доказала по дело C-547/20, че от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 би произтекла дискриминация. В останалата им част доводите, насочени срещу Регламент 2020/1054 и Директива 2020/1057, трябва да бъдат разгледани в рамките на основанията и доводите, с които в контекста на жалбите по дела C-546/20 и C-548/20 се цели отмяната на всички или на част от тези правни актове на Съюза.

891 Поради това следва да се отхвърлят по същество второто основание на Република Литва във втората му част, третото основание на Румъния, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, и третото основание на Република Малта.

в) По нарушението на член 91, параграф 1 ДФЕС

1) Доводи на страните

892 С четвъртото си основание, насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, Република България твърди, че с приемането на тази разпоредба законодателят на Съюза е нарушил член 91, параграф 1 ДФЕС.

893 Според тази държава членка въпросният член 91, параграф 1, който е правното основание за приемане на този регламент, изисква от законодателя да действа в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с ЕИКС и с КР. Периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не е бил включен в предложението за регламент „относно установяването“, така че тези комитети не са могли да го разгледат, преди да представят становищата си съответно на 18 януари и на 1 февруари 2018 г. Като не се е консултирал впоследствие със споменатите комитети относно внесеното в това предложение значително изменение, посоченият законодател нарушил този член 91, параграф 1.

894 Република България отбелязва, че Съдът се е произнесъл по изискването за консултации в рамките на законодателната процедура по време, когато, без да е съзаконодател, Парламентът, подобно на ЕИСК и КР днес, е имал консултативна роля. Съдът постановил, че задължението за консултиране с Парламента предполага той да бъде консултиран

отново, когато окончателно приетият текст като цяло се различава по самата си същност от този, по който вече е извършена консултация с Парламента (вж. в този смисъл решение от 16 юли 1992 г., Парламент/Съвет, C-65/90, EU:C:1992:325, т. 16).

895 Тъй като понастоящем ЕИСК и КР все още имали тази консултативна роля по силата на член 91, параграф 1 ДФЕС, посочената в предходната точка съдебна практика се прилагала по аналогия по отношение на изискването за консултация с тези два комитета. Следователно в конкретния случай последните трябвало да бъдат консултирани отново относно значителното изменение, състоящо се във въвеждането на периода на прекъсване.

896 Освен това било неточно да се твърди, както прави Парламентът, че няма прецеденти на повторни консултации с комитетите в рамките на законодателната процедура. Например в хода на законодателната процедура по предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за оценка на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС [COM(2018) 51 final] към правното основание на съответния акт била добавена допълнителна разпоредба, което накарало законодателя на Съюза да реши да се консултира отново с ЕИСК.

897 Парламентът и Съветът считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

898 Следва да се припомни, че член 91, параграф 1 предвижда, че за целите на прилагането на член 90 ДФЕС, като се вземат предвид специалните аспекти на превозите, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с ЕИСК и с КР, установяват по-специално условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава.

899 Налага се изводът, че от тази разпоредба не следва, че в случай на предвидено изменение на предложение за законодателен акт трябва отново да се проведе консултация с ЕИСК и с КР.

900 Република България обаче изтъква, че изискването за консултации с ЕИСК и КР в настоящия случай произтича от прилагането по аналогия на практиката на Съда, установена с решение от 16 юли 1992 г., Парламент/Съвет (C-65/90, EU:C:1992:325), в което се уточнява обхватът на консултативната роля, която Парламентът е изпълнявал преди в рамките на законодателната процедура.

901 Според тази съдебна практика задължението за консултиране с Парламента в хода на законодателната процедура в предвидените в Договора случаи предполага тази институция да бъде консултирана отново, когато окончателно приетият текст като цяло се различава по самата си същност от този, по който вече е извършена консултация с Парламента, освен ако измененията по същество съответстват на желание, изразено от самия Парламент (вж. в този смисъл решение от 16 юли 1992 г., Парламент/Съвет, C-65/90, EU:C:1992:325, т. 16 и цитираната съдебна практика). Това изискване за надлежно консултиране с Парламента се счита за съществено процесуално изискване, чието неспазване води до недействителност на съответния акт (вж. в този смисъл решение от 5 юли 1995 г., Парламент/Съвет, C-21/94, EU:C:1995:220, т. 17).

902 Без обаче да е необходимо да се проверява дали, доколкото въвежда периода на прекъсване, член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 представлява съществено изменение, внесено в предложението за регламент „относно установяването“, следва да се отбележи, както изтъкват Парламентът и Съветът, че припомнената в точки 900 и 901 от настоящото решение съдебна практика не може да се приложи към задължението за консултиране с ЕИСК и с КР, предвидено в член 91, параграф 1 ДФЕС.

903 Всъщност, за да квалифицира изискването Парламентът да бъде консултиран отново като съществено процесуално изискване, Съдът е постановил, че посоченото изискване произтича от това, че реалното участие на Парламента в законодателния процес е съществен елемент от целеното с Договора институционално равновесие и тази компетентност е израз на основния демократичен принцип, че народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание (вж. в този смисъл решение от 10 юни 1997 г., Парламент/Съвет, C-392/95, EU:C:1997:289, т. 14 и цитираната съдебна практика). Тези съображения обаче не се прилагат аналогично за ЕИСК и КР.

904 Първо, следва да се подчертае, че ЕИСК и КР, от една страна, и Парламентът, от друга страна, заемат различни места в рамките на институционалния баланс на Съюза. Всъщност, докато Парламентът е сред институциите на Съюза, изброени в член 13, параграф 1 ДЕС, единият от тези комитети е уреден от членове 301—304 ДФЕС, а другият — в членове 305—307 ДФЕС, които се намират в част шеста, дял I, глава 3 от Договора за функционирането на ЕС, озаглавена „Консултативни органи на Съюза“.

905 Второ, член 10 ДЕС предвижда в параграф 1, че „[ф]ункционирането на Съюза се основава на представителната демокрация“. В параграф 2 от този член се уточнява, от една страна, че в рамките на Съюза гражданите се представляват пряко в Парламента, а от друга страна, че държавите членки се представляват в Европейския съвет от техните държавни или правителствени ръководители, а в Съвета — от техните правителства, които от своя страна са демократично отговорни пред националните си парламенти или пред гражданите си. От друга страна, този член не възлага на ЕИСК и КР функцията по демократично представителство.

906 От това следва, че Република България няма основание да се позовава на съдебната практика относно задължението Парламентът да бъде консултиран отново в хода на законодателната процедура, за да твърди, че в случая законодателят на Съюза е нарушил член 91, параграф 1 ДФЕС.

907 Този извод не може да бъде поставен под въпрос от твърдението на тази държава членка, че има прецедент по законодателната процедура относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за оценка на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС (COM(2018) 51 final), който свидетелства за наличието на задължение ЕИСК и КР да бъдат консултирани отново.

908 Всъщност, както правилно поддържа Съветът, в съответствие с член 304, първа алинея ДФЕС и член 307, първа алинея ДФЕС следва да се разграничат случаите, „предвидени в Договорите“, в които консултацията с ЕИСК и с КР е задължителна, и други случаи като настоящия, в които тази консултация е факултативна и е оставена на преценката на Парламента, Съвета или Комисията.

909 Ето защо никакво задължение посочените комитети да бъдат консултирани отново не може да се изведе от предходна процедура, в която една от тези институции на Съюза е счела за уместно да се консултира отново с един от тях.

910 Следователно четвъртото основание на Република България, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, трябва да се отхвърли по същество.

г) По нарушението на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС

1) Доводи на страните

911 С третото си основание Република Литва, с петото си основание Република България, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, с първото си основание Република Малта, и с второто и третото си основание Република Полша твърдят, че с приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 законодателят на Съюза не е спазил изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС, разгледан отделно за Република Малта, или от тази разпоредба и от член 94 ДФЕС. Освен това Република България твърди, че е нарушен член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС.

912 На първо място, Република България твърди, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 нарушава член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС поради пагубния ефект върху жизнения стандарт и нивото на заетост в България, и по-общо в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, както и върху икономическото положение на превозвачите.

913 Такива последици били резултат от повишения брой празни курсове и произтичащите от това разходи. В това отношение Република България счита, че въвеждането на периода на изчакване ще доведе до важни разходи за превозвачите не само в България, но и във всички държави членки, чиито превозвачи извършват каботажни превози, като въз основа на проучванията, посочени в точки 772 и 796 от настоящото решение, тази държава членка изтъква намаление до 31 % до 2035 г. на броя на каботажните превози в Съюза и годишен разход за белгийските превозвачи, който може да достигне до 24 милиона евро.

914 Поради този факт законодателят на Съюза не взел предвид значението на икономическото, социалното и териториалното сближаване, нито солидарността между държавите членки, с което нарушил предписанията на член 3, параграф 3 ДЕС.

915 Тези последици били установени както от Република България, така и от други държави членки. Въпреки това не бил направен допълнителен анализ, за да се определи как ще бъдат засегнати жизненият стандарт и нивото на заетост в определени региони, както и самото предоставяне на транспортни услуги, и не били проведени никакви консултации с ЕИСК или с КР.

916 На второ място, що се отнася до нарушаването на член 91, параграф 2 ДФЕС, Република Литва, Република Малта и Република Полша упрекват законодателя на Съюза, че не е взел предвид въздействието на предвидената в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 мярка върху жизненото равнище и нивото на заетост в някои региони, както и върху

експлоатацията на транспортното оборудване. В това отношение Република Полша уточнява, че макар законодателят на Съюза да разполага с широка свобода на преценка, задължението му да вземе предвид някои последици от приеманите от него мерки не можело просто да се ограничи до запознаване с тях, тъй като в противен случай член 91, параграф 2 ДФЕС би бил лишен от ефективност.

917 Първо, според Република Литва проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети показва на стр. 13, че броят на работещите в транспортния сектор лица е много по-висок в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, отколкото в държавите членки, разположени в неговата централна и западна част. При това положение отрицателните последици от периода на каботаж, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, върху жизненото равнище и нивото на заетост в първите държави членки били по-големи и се изразявали в загуба на работни места, както и в мигриране на работниците.

918 В това отношение, докато преди приемането на Регламент 2020/1055 било възможно на всеки седем дни да се извършват три каботажни превоза, въвеждането на този период на прекъсване означавало, че същият брой превози ще могат вече да се извършват на всеки единадесет дни. Това водело до намаляване на обема на дейност на транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и следователно до намаляване на жизненото равнище и нивото на заетост в тези държави членки.

919 Например в Литва, както било видно от статията в специализираната преса, озаглавена „Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court“ („Литва оспорва Пакета мобилност пред Съда“), до 35 000 работници в транспортните предприятия рискували да загубят работата си.

920 Второ, Република Малта твърди, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 ще има тежки последици за транспортните предприятия, установени в островни държави членки, които подобно на Република Малта са силно зависими от морските комуникации и комбинираните транспортни маршрути — последици, които законодателят на Съюза не е бил в състояние да вземе предвид. Изискването от малтийските превозвачи да преустановят превозите си в продължение на четири дни би довело до произволно парализиране на транспортната им дейност, за да се съобразят с правило, което е замислено за истински каботажни превози, но не и за превозвачите, установени в островни държави членки, които извършват дейност на континента.

921 Морската част между Малта и континента била покрита основно от ро-ро плавателни съдове, превозващи полуремаркета, а не от цели превозни средства. Въпреки че малтийските превозвачи не са заинтересовани от каботажните превози, определени в Регламент № 1072/2009, тоест от вътрешни превози в друга държава членка, техните превози в Италия все пак технически се квалифицирали като такива. Всъщност този регламент не считал превоза на стоки по море от Малта до Италия за „международен превоз“ по смисъла на член 2, точка 2, така че превозът на полуремарке между италианско пристанище и друго място в Италия се считал за каботажен превоз.

922 Като не отчитало спецификата и особеността на островни държави членки като Малта, това определение ясно изключвало малтийските превозвачи от възможността да ползват правата, свързани с предоставянето на услуги по международен превоз.

923 Както личало от извършеното от KPMG проучване, озаглавено „Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project — Market study: An assessment of Mobility Package I“ („Министерство на транспорта, инфраструктурата и инвестиционните проекти — Проучване на пазара: оценка на въздействието на първия пакет от мерки за мобилност“), периодът на прекъсване имал сериозно отражение върху дейността на малтийските превозвачи. Доколкото по-специално утежнявал мерките за логистика на транспортните предприятия на островна държава членка, извършващи транспортната си дейност главно на континента, увеличавал транспортните разходи и накърнявал ефективността на превозите, този период на прекъсване застрашавал дейността на малтийския сектор на международния транспорт по смисъла на член 91, параграф 2 ДФЕС.

924 Трето, като счита, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 ще доведе до намаляване на жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони на държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и ще засегне транспортната инфраструктура, Република Полша препраща към доводите, които е развила в подкрепа на искането си за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, съгласно който задължението за връщане на превозните средства ще доведе до допълнителни курсове без товар, които няма да са икономически оправдани.

925 По този начин периодът на прекъсване би могъл да доведе до изтегляне от пазара на превозвачите, които вече няма да са в състояние да извършват рентабилна дейност. Това би довело до съкращаване на работните места в транспортния сектор в тези държави членки. В това отношение не бил взет предвид фактът, че 90 % от транспортните предприятия наемат по-малко от десет души и че МСП представляват 55 % от работещите в транспортния сектор, въпреки че последиците от този период на прекъсване ще бъдат особено негативни за тези транспортни предприятия. Освен това Република Полша изтъква, че делът на този сектор в икономиката на държавите членки, разположени в периферията на Съюза, е по-голям, отколкото в икономиката на другите държави членки, така че съкращаването на работни места ще бъде особено вредно в държавите членки, разположени в периферията на Съюза.

926 Законодателят на Съюза не взел предвид и увеличаването на пътния трафик, породено от разглежданата мярка, което щяло да доведе до задръствания по пътищата и до влошаване на състоянието на пътната инфраструктура. В този контекст следвало да се вземе предвид „Законът за четвъртата степен“, показващ въздействието на превозните средства върху пътната инфраструктура, според което ефектът на износване на пътищата се увеличава експоненциално с увеличаването на теглото на превозното средство, повдигнато на четвърта степен. Поради това, въпреки че тежкотоварните автомобили са по-малко от пътническите превозни средства, тяхното въздействие върху инфраструктурата било много по-голямо. Освен това, увеличаването на пътния трафик щяло да навреди и на качеството на живот в зоните, разположени в близост до основните транспортни възли.

927 По-нататък Република Полша изчислява, че правните промени в автомобилния транспорт ще доведат до увеличение средно с 19 % случаите на рисково поведение на водачите, свързани с възможни нарушения на закона.

928 На трето място, що се отнася до нарушението на член 94 ДФЕС, Република Литва и Република Полша поддържат, че с приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 законодателят на Съюза не взел предвид икономическото положение на транспортните предприятия.

929 Поради недостатъчна оценка на състоянието на пазара на превози в Съюза и на съответните географски особености на държавите членки, що се отнася до този пазар, не било взето предвид влошаването на икономическото положение на превозвачите, установени в разположените в периферията на Съюза държави членки и в тези с малка площ, до което би довело прилагането на предвидения в тази разпоредба период на прекъсване. В това отношение държавите членки — жалбоподателки, припомнят, че делът на каботажните превози в цялостната транспортна дейност на транспортно предприятие е много по-голям при тези превозвачи, отколкото при установените в държавите членки, разположени в центъра на Съюза.

930 В подкрепа на довода, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 имал ефект на отстраняване от пазара на посочените превозвачи, Република Литва се основава освен това на данните, изложени в точки 772 и 796 от настоящото решение, изведени от проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети, както и от проучването, споменато в статията в специализираната преса, озаглавено „Белгийците не харесват първия пакет от мерки за мобилност. Според тях разпоредбите му ще донесат загуби и на техните предприятия“.

931 Република Полша подчертава, че поради отрицателните си последици за голяма част от транспортните предприятия периодът на прекъсване ще доведе до възможен риск много от тях да изпаднат в несъстоятелност или да се преместят в държави членки, разположени в центъра на Съюза. Освен това тази държава членка уточнява, че не е бил взет предвид фактът, че тези последици ще бъдат особено негативни за МСП, а тези предприятия представляват 90 % от транспортните предприятия.

932 По-нататък според Република Полша приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 по време на пандемията от COVID-19 потвърждавало, че икономическото положение на превозвачите не е било взето предвид. Икономическите последици от тази пандемия се усещали особено отчетливо в транспортния сектор, тъй като той бил изложен на намаляване на търсенето и на ограниченията за преминаване на вътрешните граници, въведени отново от държавите членки. Тези последици обаче били налице още в хода на законодателната процедура.

933 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

934 На първо място, следва да се отхвърлят доводите на Република България за нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, тъй като, видно от точки 423 и 424 от настоящото решение, член 3, параграф 3 ДЕС не е сред параметрите, въз основа на които може да се прецени дали дадена разпоредба от вторичното право съответства на първичното право. Същото се отнася и за член 90 ДФЕС, съгласно който целите на Договорите в областта на транспорта се осъществяват „в рамките на обща транспортна политика“.

935 На второ място, що се отнася до доводите на Република Литва, Република България, Република Малта и Република Полша за нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба, когато приема посочените в параграф 1 от този член мерки — чиято цел е прилагането на общата транспортна политика предвид специфичните аспекти на сектора — законодателят на Съюза трябва да вземе предвид случаите, при които прилагането на тези мерки би могло сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и експлоатацията на транспортното оборудване.

936 Тъй като Регламент 2020/1055 е приет от законодателя на Съюза на основание член 91, параграф 1 ДФЕС и това правно основание не се оспорва в контекста на настоящите жалби, когато е приел периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от този регламент, този законодател е трябвало да вземе предвид изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

937 В това отношение, както бе посочено в точки 393—396 от настоящото решение, член 91, параграф 2 ДФЕС налага на законодателя на Съюза, когато приема мерки на основание посочения член 91, параграф 1, задължението да „вземе предвид“ тяхното въздействие върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, което е част от по-широката рамка на претегляне на различните засегнати цели и интереси. Освен това, както подчертава генералният адвокат в точка 285 от заключението си, употребата на думата „сериозно“ показва, че посочената разпоредба изисква разглежданите мерки да имат съществено въздействие върху тези параметри, а не просто да ги засягат.

938 Така от член 91, параграф 2 ДФЕС следва, че сериозното въздействие върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, не представлява абсолютна граница от гледна точка на широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза в областта на общата транспортна политика при приемането на мерки на това основание, стига да вземе предвид тези обстоятелства.

939 От това следва, че при преценката на въздействието вследствие на приемането на мярка на основание член 91, параграф 1 ДФЕС законодателят на Съюза е длъжен да отчете балансирано различните разглеждани интереси, за да постигне легитимните цели, които преследва. Така сам по себе си фактът, че той трябва да вземе предвид жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони и следователно икономическите интереси на транспортните предприятия, не е пречка спрямо последните да се приложат обременяващи мерки (вж. по аналогия решение от 9 септември 2004 г., Испания и Финландия/Парламент и Съвет, C-184/02 и C-223/02, EU:C:2004:497, т. 72 и цитираната съдебна практика).

940 От това следва, че член 91, параграф 2 ДФЕС по същество отразява задължението на законодателя на Съюза да действа при спазване на принципа на пропорционалност, като приема мерки, които са годни да осъществят преследваната цел, явно не надхвърлят необходимото за постигането ѝ и са пропорционални на тази цел.

941 В точка 859 от настоящото решение обаче вече бе констатирано, че основанията и доводите на Република Литва, Република България, Република Малта и Република Полша за нарушение с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 на принципа на пропорционалност, не позволяват да се приеме, че този принцип е нарушен.

942 Освен това, доколкото Република България упреква законодателя на Съюза, че не е провел отново консултация с ЕИСК и КР, преди да приеме мярката относно периода на прекъсване, тези доводи трябва да бъдат отхвърлени по съображенията, изложени в точки 898—910 от настоящото решение.

943 По-нататък, освен факта, че доводите, изтъкнати при разглеждането на твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, са отхвърлени, Република Литва, Република България, Република Малта и Република Полша не са представили в подкрепа на настоящите основания и доводи за нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС никакво допълнително доказателство в подкрепа на твърденията им, че периодът на прекъсване би имал сериозно въздействие върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, което въздействие законодателят на Съюза не е взел предвид при въвеждането на този период, в нарушение на посочената разпоредба.

944 Първо, що се отнася до въздействието на мярката, предвидена в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, върху жизненото равнище и нивото на заетост, Република Литва изтъква, че периодът на прекъсване ще има сериозни последици в държавите членки, които според нея се намират в „периферията на Съюза“, тъй като ще позволи извършването на само три каботажни превоза на всеки единадесет дни, а не на всеки седем дни, както предвижда предходното законодателство. Както обаче бе посочено в точки 832 и 833 от настоящото решение, този период на прекъсване не лишава транспортните предприятия от възможността да продължат да извършват дейност по превози, различни от каботажните превози, в същата приемаща държава членка, по-специално каботажни превози в друга приемаща държава членка. Освен това, както правилно изтъква Съветът и както бе отбелязано в точки 834 и 835 от настоящото решение, още преди измененията, внесени с Регламент 2020/1055, член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009 вече е изисквал определено време между два каботажни цикъла да се посвети на извършване със съответното превозно на международен превоз, преди да започне нов каботажен цикъл в същата приемаща държава членка.

945 Освен това, що се отнася до риска 35 000 работници да загубят работата си в литовския транспортен сектор, освен че този довод има хипотетичен характер, от статията в специализираната преса, от която е направена тази оценка, е видно, че тя се основава на изявление на литовския министър на транспорта и съобщенията. Във всеки случай обаче подобно изявление не е достатъчно, за да се докаже наличието на сериозно въздействие върху нивото на заетост.

946 По-нататък, що се отнася до доводите на Република Полша, че предвиденият в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 период на прекъсване може да има сериозно въздействие върху нивото на заетост, следва да се отбележи, че освен твърдението си, че тази мярка би могла да доведе до изтегляне на превозвачи от пазара, тъй като вече няма да са в състояние да упражняват рентабилна дейност, тази държава членка не прилага необходимите уточнения, въз основа на които да се прецени основателността на тези доводи. Всъщност в подкрепа на доводите си тази държава членка отново се позовава на

последиците от изпълнението на задължението за връщане на превозните средства, които се изразявали в извършването на допълнителни курсове без товар, без да обяснява защо тези последици важат и за периода на прекъсване.

947 В това отношение следва да се подчертае, че спазването на този период на прекъсване само по себе си не налага допълнителни курсове. Такъв период изисква единствено съответното транспортно предприятие, което не възнамерява да спира от движение превозното средство през периода на прекъсване, да извършва през същия период само превози, различни от каботажните превози в същата приемаща държава членка, които биха могли да бъдат извършени, ако не бе предвиден посоченият период.

948 Следователно при липсата на каквито и да било конкретни доказателства в подкрепа на тяхната основателност доводите на Република Полша относно въздействието на периода на прекъсване върху нивото на заетост също трябва да се считат за спекулативни.

949 Второ, що се отнася до въздействието на мярката, предвидена в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, върху експлоатацията на транспортното оборудване и върху качеството на живот в зоните, разположени в близост до основните транспортни възли, по същите съображения като изложените в точка 947 от настоящото решение следва да се отхвърлят доводите на Република Полша, основани на факта, че периодът на прекъсване ще доведе до значително увеличаване на пътния трафик. Очевидно е също така, че такова въздействие не може да произтича и от период на спиране от движение на превозното средство, ако през този период на прекъсване би било невъзможно да се извършат превози, различни от тези, които се състоят в каботажни превози в същата приемаща държава членка.

950 Освен това, що се отнася до изтъкнатите от Република Полша доводи за увеличаване на случаите на рисково поведение, които щели да произтекат от посочения период, тези доводи са спекулативни, така че не могат да докажат нарушение на изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

951 Трето, доколкото Република Малта поддържа, че периодът на прекъсване нарушава член 91, параграф 2 ДФЕС, тъй като квалифицирането на даден превоз като международен или каботажен не отчитал специфичното географско положение на Малта, достатъчно е да се отбележи, както прави Парламентът и както признава тази държава членка, че тази квалификация произтича от определенията по член 2, точки 2 и 6 от Регламент № 1072/2009 — разпоредби, които не са изменени с Регламент 2020/1055 и които при всички положения се отнасят до въпрос, различен от този за периода на прекъсване. Ето защо е достатъчно да се констатира, че подобен довод не може да докаже, че с член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 се нарушава член 91, параграф 2 ДФЕС.

952 На трето място, що се отнася до доводите на Република Литва, Република България и Република Полша за твърдяно нарушение на член 94 ДФЕС, достатъчно е да се отбележи, че тази разпоредба, съгласно която всички мерки, предприети в рамките на Договорите „по отношение на тарифите и условията за транспорт“, вземат предвид икономическото положение на превозвачите, не е релевантна в настоящия случай. Всъщност член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда период на прекъсване между два каботажни цикъла в една и съща държава членка, урежда не тарифите или условията за

транспорт на товари или пътници, а реда и условията, при които след изтичането на първия каботажен цикъл в приемащата държава членка превозвачът може да започне нов каботажен цикъл в същата приемаща държава членка.

953 Следователно третото основание на Република Литва, петото основание на Република България, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, първото основание на Република Малта, а също така второто и третото основание на Република Полша, трябва да се отхвърлят по същество.

д) По нарушението на основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС

1) Доводи на страните

954 На първо място, с второто си основание в първата му част Република Литва твърди, че периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, нарушава член 26 ДФЕС, тъй като първата от тези разпоредби възпрепятства функционирането на вътрешния пазар и ефективността на веригата на доставки.

955 Обстоятелството, че посочената в член 26 ДФЕС цел за изграждане на вътрешен пазар се изпълнява и уточнява в други разпоредби на Договорите, не означавало, че този член не е релевантен, както признал Съдът в решение от 27 април 2017 г., Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, т. 43 и 44).

956 Така, макар общата транспортна политика да е уредена конкретно в част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, в областта на транспорта по принцип се прилагали принципите на вътрешния пазар, тъй като единствената цел на тази обща политика била да допълни и да приложи по-ефективно в посочената област основните свободи, и по-специално свободното предоставяне на услуги, на което се основава тази обща политика.

957 Периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, обаче не позволявал да се постигне преследваната с този регламент цел, а именно да се предотвратят нарушенията на конкуренцията, тъй като извеждал ограниченията на каботажа до такова равнище, че целта на единния пазар била фундаментално нарушена. В това отношение оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 2/2, стр. 48), подчертавала необходимостта от запазване на вече постигнатата степен на либерализация, като се посочва, че целта на измененията, които трябва да се направят в правната уредба, е не да се промени съществуващата степен на либерализация, а да се подобри прилагането на правилата в тази област. Впрочем в съображение 20 от споменатия регламент също се посочвало, че следва да се запази постигнатата досега степен на либерализация.

958 Фактът, че се ограничава предоставянето на транспортни услуги от превозвачи, които не пребивават в държава членка, представлявало основна пречка пред свободното предоставяне на услуги. Впрочем в точка 70 от решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220), Съдът постановил, че Съветът е нарушил Договорите, като не е определил условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава.

959 Договорът между Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави — членки на Европейския съюз) и Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения, Словашката република относно присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 17), подписан от Република Литва на 16 април 2003 г. и влязъл в сила на 1 май 2004 г., предвиждал отваряне на пазара на автомобилните превози на товари в Съюза за установените в Литва превозвачи и премахването на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги от литовските превозвачи в други държави членки най-късно до пет години от датата на присъединяването. Република Литва очаквала от своята принадлежност към Съюза правна уредба, която осигурява свободен и отворен пазар. Периодът на прекъсване обаче увеличавал ограниченията за предоставянето на услуги в областта на автомобилния транспорт.

960 Впрочем в своята Бяла книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 144 окончателен, стр. 12 и 21), Комисията включила целта за „по-широко отваряне на пазарите за автомобилен транспорт“ и на първо място, целта да се „продължи с премахването на оставащите ограничения върху каботажа“.

961 При това положение периодът на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не само бил несъвместим с тези цели, но и фундаментално възпрепятствал гладкото функциониране на вътрешния пазар и свободното предоставяне на услуги в транспортния сектор, тъй като водел до непряка дискриминация спрямо държавите членки, разположени в периферията на Съюза, и тези с малка площ.

962 Освен това Република Литва изтъква, че при липсата на обективни причини свободното предоставяне на услуги не бива да варира в зависимост от съответния сектор на дейност. В сектора на въздушния транспорт обаче всички ограничения на каботажа били премахнати, за да се насърчи развитието на този сектор и да се подобрят предлаганите на потребителите услуги. За сметка на това в сектора на автомобилния транспорт вместо очакваната либерализация се вземали мерки за затваряне на пазара на държавите членки към превозвачи, които не пребивават в съответната държава членка, и това възпрепятствало развитието на сектора и оптимизирането на услугите.

963 На второ място, в седмото основание на Република България в първата му част, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, се твърди, че тази разпоредба нарушава член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС.

964 Според тази държава членка периодът на прекъсване, предвиден в посочения член 2, точка 4, буква а), значително ограничава свободното предоставяне на транспортни услуги, гарантирано на превозвачите съгласно общата транспортна политика.

965 В това отношение, както следвало от точки 64 и 65 от решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220), от една страна, по силата на член 91, параграф 1, букви а) и б) ДФЕС законодателят на Съюза бил длъжен да въведе свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта и предвид изискванията, свързани със свободното предоставяне на услуги, да премахне всички форми на дискриминация срещу предоставящо услуги лице въз основа на неговата националност или факта, че лицето е установено в държава членка, която е различна от тази, в която се предоставят услугите. От друга страна, в това отношение законодателят на Съюза нямал свободата на действие, с която разполага в други области на общата транспортна политика.

966 Въпреки че Регламент № 1072/2009 имал за цел да премахне такава дискриминация, както и ограниченията, наложени върху достъпа до пазарите на държавите членки в рамките на постепенното завършване на единния европейски пазар, периодът на прекъсване въвеждал повторно форма на дискриминация и правел крачка назад по отношение на установяването на обща транспортна политика. По този начин законодателят на Съюза не изпълнил задължението си да постигне прилагане на принципите, регулиращи свободата на предоставяне на услуги в контекста на общата транспортна политика.

967 Освен това произтичащото от член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 ограничение на свободното предоставяне на транспортни услуги било неоправдано, тъй като тази разпоредба била непропорционална.

968 Ако Съдът приемел, че този въпрос се регулира и от член 56 ДФЕС, Република България уточнява, че прави своето основание и въз основа на този член.

969 На трето място, със седмото основание на Република България във втората му част, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, се твърди, че поради сериозните ѝ последици върху свободното движение на стоки тази разпоредба трябва да се счита за мярка, чийто ефект е равностоен на количествени ограничения, която е забранена съгласно членове 34 и 35 ДФЕС.

970 Тази държава членка припомня, че съгласно член 36 ДФЕС такава мярка може да бъде оправдана единствено ако преследва определени цели и ако не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки. Освен това съгласно установената съдебна практика национални мерки, способни да възпрепятстват или да направят по-малко примамливо упражняването на основните гарантирани от Договорите свободи, могат да бъдат разрешени само ако преследват цел в обществен интерес, уместни са за постигане на тази цел и не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел. Поради причините, изтъкнати в рамките на останалите ѝ основания, Република България счита, че периодът на прекъсване, предвиден в посочения член 2, точка 4, буква а), не е пропорционален и следователно е неоправдан.

971 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

972 Що се отнася, на първо място, до твърдението на Република Литва за неспазване на член 26 ДФЕС, следва да се припомни, че съгласно параграф 1 от този член „Съюзът приема мерките, предназначени за установяване или осигуряване на функционирането на вътрешния пазар, съгласно съответните разпоредби от Договорите“, докато в параграф 2

от него се уточнява, че „[в]ътрешният пазар обхваща пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите“.

973 От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 678 от заключението си, че на член 26 ДФЕС не може да се прави самостоятелно позоваване, без да се засегнат обхватът и полезното действие на другите относими разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, и по-конкретно на член 58, параграф 1 ДФЕС. Този извод е още по-наложителен, когато мерките, чиято законосъобразност се оспорва — в случая член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 — се отнасят до свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта, което в рамките на първичното право е подчинено на специален правен режим (вж. в този смисъл решение от 18 март 2014 г., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, т. 36).

974 Всъщност, както личи от точки 352—358 от настоящото решение и както признава Република Литва, в тази област свободното предоставяне на услуги е уредено не с член 56 ДФЕС, който се отнася най-общо до свободното предоставяне на услуги, а със специалната разпоредба на член 58, параграф 1 ДФЕС, съгласно която „[с]вободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“, а именно част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, който обхваща членове 90—100 ДФЕС. Така транспортните предприятия имат право да предоставят свободно услуги само доколкото това право им е дадено посредством мерки на вторичното право, които законодателят на Съюза е приел на основание на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно общата транспортна политика, и по-конкретно на член 91, параграф 1 ДФЕС.

975 Точно такава е целта на Регламент 2020/1055, приет от законодателя на Съюза на основание на тази разпоредба, която по-специално в буква б) предвижда, че този законодател установява условията, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава, като по този начин, както бе установено в точка 884 от настоящото решение, разграничава каботажните превози от изцяло вътрешните превози.

976 Следва също да се уточни, че в това отношение е ирелевантен изтъкнатият от Република Литва факт, че в решение от 27 април 2017 г., Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, т. 42—44), постановено по дело за износ на химично вещество към трета държава, Съдът е тълкувал с оглед на член 26 ДФЕС понятието „пускане на пазара“ по смисъла на регламента на Съюза, до който се отнася това дело и който е приет на основание член 114 ДФЕС, като отнасящо се до вътрешния пазар.

977 Що се отнася, на второ място, до доводите на Република Литва и на Република България за нарушение на свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта, следва да се припомни, първо, че поради причините, изложени в точки 832—837 от настоящото решение, не може да се приеме, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 засяга степента на либерализация, постигната досега. Всъщност с Регламент 2020/1055 законодателят на Съюза е искал да запази приложимия преди това правен режим на каботажните превози, който съгласно член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009 вече е изисквал определено време между два каботажни цикъла да се посвети на извършване със съответното превозно на международен превоз, преди да започне нов каботажен цикъл в същата приемаща държава членка. Законодателят на Съюза е искал да изясни този правен

режим, като предвиди допълнителна мярка под формата на период на прекъсване, предназначен да гарантира временния характер на каботажния превоз, в съответствие с целта, преследвана от този законодател при приемането на Регламент № 1072/2009. Следователно трябва да се отхвърли доводът на Република Литва, че член 2, точка 4, буква а) ограничава функционирането на вътрешния пазар и извежда ограниченията за каботажа на такова равнище, че целта на единния пазар би била фундаментално нарушена.

978 В това отношение следва да се добави, че макар Република Литва да изтъква също, че член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 ограничава ефективността на веригата на доставки, тя все пак не представя никакво конкретно доказателство в подкрепа на това твърдение, което при това положение следва да се отхвърли.

979 Второ, по съображенията, изложени в точки 872—891 от настоящото решение, не може да се поддържа, че тази разпоредба включва ограничение на свободното предоставяне на услуги, представляващо дискриминация по отношение на държавите членки, които са разположени — според тази подала жалба държава членка — в „периферията на Съюза“ и държавите членки с малка площ.

980 Трето, що се отнася до решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220), на което се позовават Република Литва и Република България, следва да се отбележи, че съгласно постановеното от Съда, по-специално в точки 67 и 70 от това решение, Съветът, в качеството си на законодател, предоставено му от Договора за ЕИО, е нарушил Договорите, като не е упражнил компетентността, възложена му с член 75 от Договора за ЕИО, понастоящем член 91 ДФЕС, за да определи, наред с другото, в контекста на либерализиране на доставката на услуги в транспортния сектор, условията, при които превозвачите, които не пребиват в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава.

981 Следователно в случая не може да се направи надлежно позоваване на тази съдебна практика, за да се оспори законосъобразността на разпоредба, която законодателят на Съюза е приел именно при упражняване на предвидените в член 91 ДФЕС правомощия.

982 Освен това, доколкото Република България се позовава по-конкретно на точки 64 и 65 от решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220), достатъчно е да се припомни, че несъмнено в тези две точки Съдът е постановил, че съгласно член 75 от Договора за ЕИО, понастоящем член 91 ДФЕС, законодателят на Съюза е длъжен да въведе свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта и че в това отношение той не разполага със свободата на преценка, на която може да разчита в други области на транспортната политика. Това не променя факта, че когато законодателят на Съюза упражнява посоченото правомощие, за да определи начина, по който се прилага това свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, по-специално за да приеме режима, приложим за каботажните превози, в това отношение той разполага, както бе припомнено в точки 242 и 247 от настоящото решение, с широка свобода на преценка, за да съгласува различните налични интереси, свобода на преценка, която, както бе установено при проверката на основанията за нарушение на принципа на пропорционалност, не е била превишена при приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

983 Четвърто, що се отнася до доводите на Република Литва относно Договора за присъединяването ѝ към Съюза, достатъчно е да се констатира, че тази държава членка излага само общи твърдения, без да сочи кои разпоредби на този договор предвиждат премахването на всички ограничения за предоставянето на услуги от литовските превозвачи в други държави членки, евентуално като им се предостави режим на дерогация по отношение на разпоредбите, приети от законодателя на Съюза на основание член 91, параграф 1 ДФЕС и приложими за автомобилните превозвачи от другите държави членки.

984 Пето, що се отнася до довода, че не са спазени целите, определени в Бялата книга, озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 144 окончателен), достатъчно е да се припомни, че тя е резултат от съобщение на Комисията и поради това няма обвързващ характер. От това следва, че законосъобразността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 не може да се преценява с оглед на тази бяла книга.

985 Шесто, що се отнася до довода за изменението на режима, приложим за каботажните превози в сектора на въздушния транспорт, той следва да се отхвърли по същите съображения като изложените в точка 836 от настоящото решение.

986 На трето място, що се отнася до доводите на Република България за нарушаване на свободното движение на стоки, тази държава членка не посочва по какъв начин член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 би ограничил тази свобода, нито как действието му би било равнозначно на предполагаемо количествено ограничение, което твърди тази държава членка.

987 По-конкретно, извън това, че припомня членове 34—36 ДФЕС и практиката на Съда относно обстоятелствата, при които такова количествено ограничение може да се счита за обосновано съгласно член 36 ДФЕС, посочената държава членка само препраща към доводите, изтъкнати в рамките на второто основание от нейната жалба, което бе отхвърлено по същество в точки 859 и 891 от настоящото решение.

988 Ето защо второто основание на Република Литва в първата му част и седмото основание на Република България в неговите две части следва да се отхвърлят по същество, доколкото са насочени срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

е) По нарушението на разпоредбите на правото на Съюза и на ангажиментите на Съюза в областта на опазването на околната среда

1) Доводи на страните

989 С първото основание на Република Литва, първото основание на Република България в двете му части, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, и Република Полша, със своето основание, което е общо за всички обжалвани разпоредби от този регламент, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от него, твърдят, че с приемането на тази разпоредба законодателят на Съюза е нарушил разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда. В това отношение Република Литва изтъква нарушение на член 3, параграф 3 ДЕС, на членове 11

и 191 ДФЕС, както и на политиката на Съюза в областта на околната среда и на борбата с изменението на климата. Република България твърди, от една страна, нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС и член 11 ДФЕС, както и на член 37 от Хартата, а от друга страна, на член 3, параграф 5 ДЕС, член 208, параграф 2 и член 216, параграф 2 ДФЕС, както и на Парижкото споразумение. Република Полша изтъква нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата.

990 На първо място, Република Литва, Република България и Република Полша поддържат, че съгласно член 3, параграф 3 ДЕС, член 11 ДФЕС, член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, член 191 ДФЕС и член 37 от Хартата законодателят на Съюза трябва да взема предвид изискванията за защита на околната среда както в определението и изпълнението на политиките на Съюза, различни от политиката относно защитата на околната среда и борбата с изменението на климата, така и в рамките на други действия на Съюза. Всъщност целта за защита на околната среда, установена в член 191 ДФЕС, не можело да се взема предвид, нито да се осъществява само с мерките, приети съгласно член 192 ДФЕС в рамките на отделна и самостоятелна политика. Принципът за включване на изискванията относно околната среда, закрепен в член 11 ДФЕС, позволявал да се съгласуват целите и изискванията за защита на околната среда с другите интереси и цели, преследвани от Съюза.

991 Според Република Полша тълкуването, че член 11 ДФЕС се отнася до области от правото на Съюза, а не до конкретни мерки, не позволявало да се постигне преследваната с тази разпоредба цел. В това отношение не можело да се възприеме и тълкуване на въпросната разпоредба, което предполага, че законодателят на Съюза е взел предвид вече приетите от него актове в областта на околната среда, когато приема правна уредба в област, различна от околната среда. Фактът, че Регламент 2020/1055 е част от по-широк пакет от мерки, насочени към декарбонизация на сектора на автомобилния транспорт, не доказвал, че въздействието на този регламент върху околната среда, и по-специално върху възможността за постигане на екологичните цели, определени в документите и актовете, приети от Съюза в областта на околната среда, е било надлежно взето предвид. Освен това не било възможно и да се приеме, че след като бъдат определени, целите за намаляване на емисиите на парникови газове остават непроменени, независимо от допълнителните емисии, отделяни в бъдеще поради изпълнението на задължения, произтичащи от нова правна уредба на Съюза.

992 Република Литва и Република Полша споделят тълкуването, възприето от генерален адвокат Geelhoed в точки 59 и 60 от заключението му по дело Австрия/Парламент и Съвет (C-161/04, EU:C:2006:66), според което, когато интересите в областта на околната среда явно не са били взети предвид или са били напълно пренебрегнати, член 11 ДФЕС може да служи като стандарт за проверка на валидността на законодателството на Съюза. Когато е установено, че приета от законодателя на Съюза особена мярка застрашава постигането на целите, определени от него в други актове на вторичното право, приети в областта на околната среда, този законодател бил длъжен да претегли противоположните интереси и евентуално да внесе подходящи изменения в приложимите актове в областта на околната среда.

993 В случая законодателят на Съюза не изпълнил това задължение, тъй като не проверил как предвидените в Регламент 2020/1055 мерки, и по-специално периода на прекъсване, въздействат върху изискванията в областта на околната среда.

994 Република България поддържа, че макар липсата на ефект в полза на околната среда на дадена мярка сама по себе си не би представлявала нарушение на разпоредбите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, предвидените в Регламент 2020/1055 мерки, и по-специално този период на прекъсване, явно им противоречат, така че могат да обезсмислят много други мерки, чиято цел е да защитят околната среда и да намалят вредните емисии.

995 Република Литва и Република Полша изтъкват по-конкретно, че прилагането на мерките, предвидени в Регламент 2020/1055, по-специално посоченият период на прекъсване, води до допълнителни курсове на тежкотоварни превозни средства, включително празни курсове, което пораждало емисии на CO_2 и атмосферни замърсители в основата на редица здравословни проблеми. Според Република Литва тези неудобства произтичат по-специално от задължението за превозните средства да напуснат територията на приемащата държава членка в края на каботажния цикъл поради периода на прекъсване.

996 Тези държави членки посочват, че съгласно проучването на ECIPE, озаглавено „допълнителни 4 милиона тона CO_2 вследствие на предложението за правила на Съюза относно каботажните превози в пакета мерки за мобилност“, и проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети, проучвания, извършени въз основа на изчисленията, направени от KPMG за българския сектор на международния автомобилен транспорт, и на данни на Евростат, допълнителните емисии на CO_2 за целия Съюз, произтичащи от проекта за изменение на разпоредбите относно каботажните превози, възлизали на около четири милиона тона.

997 Тези последици за околната среда се прибавяли към последиците, произтичащи от другите предвидени в Регламент 2020/1055 мерки. Така според собствените оценки на Република Полша допълнителните празни курсове, наложени със задължението за връщане на превозните средства, приложимо за полския автомобилен парк от над 2,5 тона, извършващ дейност в международния транспорт, водели до 672 024 тона CO_2. Тази държава членка отбелязва също, по-специално че според прогнозите на IRU, видни от отвореното му писмо от 26 октомври 2018 г., задължителното връщане на превозните средства, наложено с Регламент 2020/1055, ще доведе само по себе си до 100 000 тона емисии на CO_2 в повече годишно. Докладът, изготвен от KPMG и озаглавен „Оценка на въздействието на предварителното споразумение относно първия пакет мерки за мобилност“, показвал също така, въз основа на примера с българските превозвачи, че годишното нарастване на емисиите на CO_2, породено от посоченото задължително връщане на превозни средства в България, ще възлиза на около 71 000 тона.

998 Според Република Литва и Република Полша тези допълнителни емисии на CO_2 могат да възпрепятстват постигането на целите на Съюза в областта на климата до 2050 г., посочени от Комисията в Зеления пакт — цели, които Европейският съвет е приел на 12 декември 2019 г. Освен това Република Полша се позовава на съобщението на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите от 17 септември 2020 г., озаглавено „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“.

999 Република Полша счита, че тези допълнителни емисии на CO_2 също биха могли да поставят под въпрос постигането от държавите членки на целите, определени в Регламент 2018/842.

1000 Що се отнася до допълнителните емисии на атмосферни замърсители, според Република Полша те биха могли значително да възпрепятстват изпълнението на задълженията на държавите членки съгласно Директива 2016/2284. Тези допълнителни емисии биха могли да застрашат и постигането на целите, преследвани с Директива 2008/50.

1001 Република Литва счита, че следва да се вземе предвид и Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 година за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата) (ОВ L 243 2021 г., стр. 1), чийто член 2 относно целта за неутралност по отношение на климата предвижда, че тази цел трябва да бъде постигната в Съюза най-късно до 2050 г. и че институциите на Съюза и държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки на съответното си равнище, за да спомогнат за колективното постигане на тази цел, като вземат предвид значението на насърчаването както на справедливостта и солидарността между държавите членки, така и на разходната ефективност при постигането на тази цел.

1002 Въпреки че някои държави членки и Комисията са посочили, че е необходимо да се вземе предвид въздействието на предложените мерки, по-специално на задължението за връщане на превозните средства, както и на ограниченията, приложими за каботажния превоз, върху нарастването на броя на празните курсове и емисиите на CO_2, и са подчертали необходимостта да се извърши оценка на въздействието на всички тези мерки на равнището на Съюза, законодателят на Съюза пренебрегнал тези опасения. Изготвянето на допълнителни оценки преди края на 2020 г., обявено от отговарящия за транспорта комисар, г-жа Vălean, относно последиците от задължителното връщане на превозните средства в държавата членка на установяване на всеки осем седмици и от ограниченията, приложими към комбинираните превози, изобщо не преодолявало това неизпълнение на задължение.

1003 Напротив, проучването, озаглавено „Оценка на въздействието на една от разпоредбите в контекста на преразглеждането на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009“, и проучването, озаглавено „Mobility Package 1 — Data gathering and analysis of the impacts of multits of pérats on comboured transports road legs — Final report“ („Първи пакет мерки за мобилност — Събиране на данни и анализ на въздействието на ограниченията за каботаж в отсечките с автомобилен превоз при комбиниран транспорт — Окончателен доклад“) от ноември 2020 г. (наричано по-нататък „проучването относно ограничаването на каботажните превози в комбинирания превоз“), потвърждавали основателността на оплакванията срещу периода на прекъсване.

1004 На второ място, Република България поддържа, че този период на прекъсване не отговаря на изискванията за защита на околната среда, произтичащи от международните ангажименти на Съюза. Тази държава членка припомня текста на член 208, параграф 2 ДФЕС, съгласно който „Съюзът и държавите членки са длъжни да се съобразяват с поетите ангажименти и да вземат предвид целите, които са одобрили в рамките на Обединените нации и другите компетентни международни организации“, и този на член 216, параграф 2 ДФЕС, който гласи, че „[с]ключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки“.

1005 Така законодателят на Съюза е трябвало да вземе предвид задълженията и целите на Парижкото споразумение, прието в рамките на РКООНИК и одобрено от Съюза с Решение (ЕС) 2016/1841 на Съвета от 5 октомври 2016 година за сключване, от името на Европейския съюз, на Парижкото споразумение, прието по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (ОВ L 282, 2016 г., стр. 1).

1006 Република България отбелязва, че тези цели включват, съгласно член 4 от Парижкото споразумение, „[стремежа] възможно най-скоро световните емисии на парникови газове да достигнат своята връхна точка“, „след това да [се] предприем[е] бързо намаляване на тези емисии в съответствие с най-добрите налични научни познания“ и „насърчаване на екологосъобразността“, както и, съгласно член 2 от това споразумение, насърчаване на „устойчиво на [климатичните изменения развитие] и постигане на ниски емисии на парникови газове“.

1007 Тази държава членка припомня и съображение 2 от Регламент (ЕС) 2019/1242 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за определяне на стандарти за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства и за изменение на регламенти (ЕО) № 595/2009 и (ЕС) 2018/956 на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 96/53/ЕО на Съвета (ОВ L 198, 2019г., стр. 202), съгласно което „[з]а да се допринесе за постигането на целите на Парижкото споразумение, е необходимо да се ускори преобразуването на целия транспортен сектор в посока към нулеви емисии“ и „[е]мисиите на замърсители на въздуха от транспорта, значително вредящи на нашето здраве и околната среда, също […] да бъдат незабавно драстично намалени“. Накрая Република България сочи, че в своите заключения от 12 декември 2019 г. Европейският съвет обяснява, че „[в]сички имащи отношение законодателни актове и политики на [Съюза] трябва да отговарят на целта за неутралност по отношение на климата и да допринасят за нейното постигане, като същевременно се зачита осигуряването на еднакви условия за конкуренция“.

1008 Мерките, съдържащи се в Регламент 2020/1055, и по-специално периодът на прекъсване, противоречили на целите на Парижкото споразумение, което нарушавало член 208, параграф 2 и член 216, параграф 2 ДФЕС.

1009 Освен това Република България твърди, че съгласно член 3, параграф 5 ДЕС Съюзът следва да допринася „за стриктното спазване и развитието на международното право“. Така при приемането на акт от правото на Съюза законодателят на Съюза бил обвързан да съблюдава международното право в неговата цялост. Регламент 2020/1055 обаче не отговарял на това право.

1010 Парламентът и Съветът считат тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

1011 Що се отнася, на първо място, до това да се определи кои разпоредби на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда в случая може да се твърди, че са нарушени, следва да се отхвърлят, първо, доводите на Република Литва за нарушение на член 3, параграф 3 ДЕС и доводите на Република България за нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, по съображенията, посочени в точки 423, 424 и 934 от настоящото решение.

1012 Второ, що се отнася до член 191 ДФЕС, на който се позовава Република Литва, този член се намира в част трета, дял XX от Договора за функционирането на ЕС, свързан с политиката на Съюза в областта на околната среда. Регламент 2020/1055 обаче е приет въз основа не на тази политика, а на общата транспортна политика, която е предмет на същата част трета, дял VI от Договора за функционирането на ЕС, по-конкретно на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, като това правно основание не е оспорено в рамките на настоящите жалби.

1013 В това отношение следва да се припомни също, че законодателен акт като Регламент 2020/1055 не може да спада към политиката на Съюза в областта на околната среда само поради факта че с него трябва да се вземат предвид изисквания, свързани със защитата на околната среда (вж. в този смисъл решение от 15 април 2021 г., Нидерландия/Съвет и Парламент, C-733/19, EU:C:2021:272, т. 48 и цитираната съдебна практика).

1014 От това следва, че член 191 ДФЕС, отнасящ се до политиката на Съюза в областта на околната среда, не е релевантен за проверката на законосъобразността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

1015 Трето, по съображенията, изложени в точки 431 и 432 от настоящото решение, същото важи и за другите актове на вторичното право на Съюза, за Зеления пакт, за съобщението на Комисията, посочено в точка 998 от това решение, и за заключенията на Европейския съвет от 12 декември 2019 г., на които се позовават Република Литва, Република България и Република Полша.

1016 При това положение и по съображенията, изложени в точки 428—430 от настоящото решение, следва да се провери единствено дали, когато е приел член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, законодателят на Съюза е нарушил изискванията, свързани със защитата на околната среда, произтичащи от член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1017 В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че член 11 ДФЕС има хоризонтален характер, което означава, че законодателят на Съюза трябва да включи изискванията, свързани със защитата на околната среда, в политиките и дейностите на Съюза, и по-специално в общата транспортна политика, към която спада Регламент 2020/1055.

1018 От друга страна, контролът за законосъобразност на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, който Съдът следва да извърши в случая с оглед на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, се отнася до акт на Съюза, в рамките на който неговият законодател е длъжен да осигури, както е видно от точки 813, 814, 854 и 855 от настоящото решение, равновесие между различните съществуващи интереси.

1019 При тези обстоятелства дори предвиденият в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 период на прекъсване, разглеждан самостоятелно, да води до значителни отрицателни последици за околната среда, за да се прецени дали трябва да се констатира нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, следва да се вземат предвид другите действия, които законодателят на Съюза е предприел, за да се ограничат тези последици от автомобилния транспорт върху околната среда и да се постигне общата цел за намаляване на замърсяващите емисии.

1020 В случая следва първо да се отбележи, че Република България само твърди, общо и абстрактно, че съдържащите се в Регламент 2020/1055 мерки, и по-специално периодът на прекъсване, нарушават разпоредбите на правото на Съюза относно опазването на околната среда, без обаче да подкрепя с доказателства твърденията си.

1021 Второ, с доводите си Република Литва и Република Полша поддържат, че периодът на прекъсване ще бъде източник на увеличаване на емисиите на CO_2 и на атмосферни замърсители поради допълнителните курсове на дълги разстояния на често празни тежкотоварни автомобили, които ще произтекат от неговото прилагане.

1022 При все това подобни доводи се основават на погрешно схващане. Всъщност, както бе посочено в точка 843 от настоящото решение, спазването на този период на прекъсване не налага връщане на превозното средство, което освен това е празно, в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие. Освен това превозите, извършвани от превозвачите през периода на прекъсване след първи каботажен цикъл в една държава членка, няма да представляват допълнителни курсове, а ще заместят каботажните превози, които евентуално биха извършили те в същата държава членка, ако го нямаше периодът на прекъсване. При това, в случай че през посочения период на прекъсване би било невъзможно да се извършат други превози, различни от каботажните превози в същата приемаща държава членка, произтичащият от това период, през който превозното средство е спряно от движение, очевидно няма да може да се счита за период, годен да доведе до увеличаване на атмосферните замърсители.

1023 Следователно периодът на прекъсване няма да доведе, поради допълнителните курсове на превозни средства, които се твърди, че трябвало да бъдат организирани, до значителни отрицателни последици за околната среда, които законодателят на Съюза да не е преценил.

1024 Изтъкнатите от Република Литва и Република Полша доводи не могат да поставят под въпрос тази преценка.

1025 Всъщност, доколкото Република Литва твърди, че периодът на прекъсване ще доведе до увеличаване на движението на превозните средства поради задължението им да напуснат територията на приемащата държава членка през периода на прекъсване, достатъчно е да се припомни, че в съответствие с член 8, параграф 2 от Регламент № 1072/2009, който не е изменен с Регламент 2020/1055, превозните средства трябва задължително да напуснат територията на приемащата държава членка в края на първия каботажен цикъл, преди евентуално да могат да започнат нов каботажен цикъл в същата държава членка след нов международен превоз.

1026 Освен това доводите, които Република Литва и Република Полша извеждат от проучванията, посочени в точки 996 и 997 от настоящото решение, не могат да бъдат приети. Всъщност, от една страна, що се отнася до прогнозите от проучванията на ECIPE в областта на последиците за околната среда, свързани с каботажа, те са екстраполирани от направените от KPMG изчисления за българския транспортен сектор. Без да е необходимо да се изследва дали изчисленията, на които се основават тези проучвания, включват и последиците, произтичащи от задължението за връщане на превозните средства, следва да се отбележи, че във всички случаи тези изчисления се отнасят до изменение на режима на каботажните превози, основано на хипотезата, в която каботажни превози трябва да се извършат в срок от три дни след последното разтоварване в приемащата държава членка

по време на входящия международен превоз. Както обаче признава по-специално проучването на ECIPE относно дискриминацията, изключването и екологичните щети (стр. 19), тази хипотеза е различна от мярката, приета в случая от законодателя на Съюза.

1027 От друга страна, както бе посочено в точка 844 от настоящото решение, за да се прецени екологичното отражение на периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, не са релевантни оценките относно последиците, свързани със задължението за връщане на превозните средства, независимо дали става въпрос по-специално за собствените оценки на Република Полша или за произтичащите от отвореното писмо на IRU и от доклада, изготвен от KPMG, на които се позовава тази държава членка, като се има предвид, че периодът на прекъсване не налага връщане на превозните средства в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие.

1028 Същото важи и за проучванията, извършени след приемането на Регламент 2020/1055, посочени в точка 1003 от настоящото решение, които не се отнасят до периода на прекъсване и следователно не могат да докажат наличието на значителни отрицателни последици за околната среда, произтичащи от този период.

1029 С оглед на изложеното по-горе Република Литва, Република България и Република Полша не са доказали наличието на значителни отрицателни последици за околната среда, произтичащи от посочения период. Ето защо следва да се отхвърлят доводите им по този въпрос, доколкото се отнасят до нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1030 При това положение не следва да се разглеждат нито доводите на Република Литва и Република Полша по отношение на други актове на Съюза, за чиито екологични цели се твърди, че са застрашени с приемането на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, нито различните мерки, приети от законодателя на Съюза в сектора на автомобилния транспорт, на които се позовават Парламентът и Съветът, за да се прецени до каква степен законодателят е взел предвид общата цел за намаляване на замърсяващите емисии в този сектор.

1031 Що се отнася, на второ място, до изискването за защита на околната среда, което произтичало от международните ангажименти на Съюза, Република България поддържа, първо, че периодът на прекъсване нарушава член 208 ДФЕС. Този член се съдържа в част пета, дял III от Договора за функционирането на ЕС, озаглавена „Външна дейност на Съюза“, свързан със сътрудничеството с трети страни и хуманитарната помощ, по-конкретно в глава 1 от него, която се отнася до „[с]ътрудничество за развитие“.

1032 В това отношение в член 208, параграф 2 ДФЕС се предвижда, че „Съюзът и държавите членки са длъжни да се съобразяват с поетите ангажименти и да вземат предвид целите, които са одобрили в рамките на Обединените нации и другите компетентни международни организации“.

1033 Достатъчно е обаче да се констатира, че Република България не доказва как предполагаемо нарушение на Парижкото споразумение може да накара Съюза да не изпълни ангажиментите си в рамките на сътрудничеството за развитие, когато това споразумение е одобрено с Решение 2016/1841 на основание член 192, параграф 1 ДФЕС — разпоредба,

която се съдържа в част трета („Вътрешни политики и дейности на Съюза“), дял XX („Околна среда“) от Договора за функционирането на ЕС, която поради това спада към политиката на Съюза в областта на околната среда.

1034 Второ, както изтъква тази държава членка, следва да се отбележи, че съгласно член 3, параграф 5 ДЕС Съюзът допринася за „стриктното спазване и развитието на международното право, и по-специално зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации“. Освен това съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС „[с]ключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки“ и следователно се ползват с предимство пред актовете, които тези институции издават. От това следва, че несъвместимостта на акт на Съюза с такива норми на международното право може да се отрази на валидността му (решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

1035 В случая Република България се позовава на неспазване на Парижкото споразумение в подкрепа на довода си за нарушение на международните ангажименти на Съюза в областта на опазването на околната среда. Тъй като Съюзът е одобрил това споразумение с Решение 2016/1841, от момента на влизането му в сила разпоредбите на това споразумение са неразделна част от правния ред на Съюза.

1036 От постоянната съдебна практика обаче става ясно, че разпоредбите на международно споразумение, по което Съюзът е страна, могат да се изтъкват в подкрепа на жалба за отмяна на акт на вторичното право на Съюза или в подкрепа на възражение за незаконосъобразност на такъв акт само ако, от една страна, естеството и системата на въпросното споразумение допускат това, а от друга страна, тези разпоредби са предвид съдържанието си безусловни и достатъчно точни (решение от 13 януари 2015 г., Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2015:5, т. 46 и цитираната съдебна практика).

1037 В случая Република България твърди, че не са спазени членове 2 и 4 от Парижкото споразумение.

1038 Тези членове предвиждат по същество, че за постигането на преследваните с това споразумение цели и в частност дългосрочната цел по отношение на температурата, предвидена в член 2 от Споразумението, страните по него се стремят възможно най-скоро световните емисии на парникови газове да достигнат своята връхна точка и след това да предприемат бързо намаляване на тези емисии в съответствие с най-добрите налични научни познания. За тази цел последователните национално определени приноси на страните трябва да представляват напредък спрямо техния принос, определен към съответния момент, така че да се постигнат най-високите им амбиции, като същевременно се вземат предвид съответните възможности на страните и различните национални обстоятелства.

1039 Следва да се констатира, че подобно на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата, влязъл в сила на 16 февруари 2005 г., който — видно от съображение 4 от Решение 2016/1841 — Парижкото споразумение заменя, страните по това споразумение могат да изпълнят задълженията си по избран от тях начин и с избрана от тях бързина (вж. по аналогия решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 76).

1040 Следователно предвид съдържанието им членове 2 и 4 от Парижкото споразумение не изглеждат безусловни и достатъчно точни, за да може Република България да се позове на тях, с цел да оспори законосъобразността на Регламент 2020/1055, и по-специално на член 2, точка 4, буква а) от него.

1041 Следователно първото основание на Република Литва, първото основание на Република България в двете му части, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 и основанието на Република Полша, което е общо за всички обжалвани разпоредби от този регламент, доколкото е насочено срещу член 2, точка 4, буква а) от него, трябва да се отхвърлят по същество.

1042 С оглед на всичко изложено по-горе жалбите, подадени от Република Литва (C-542/20), Република България (C-545/20), Румъния (C-547/20), Република Малта (C-552/20) и Република Полша (C-554/20), трябва да се отхвърлят в частта, в която се иска отмяна на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

1043 В резултат на това следва да се отхвърли и подадената от Румъния жалба (дело C-547/20) в частта, с която се иска отмяната на член 2, точка 4, букви б) и в) от този регламент, тъй като всъщност това искане за отмяна не се основава на доводи, различни от доводите в основата на искането за отмяна на член 2, точка 4, буква а).

4. По член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009

1044 В подкрепа на жалбата си (дело C-554/20) за отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Полша изтъква три основания, които са, първо, нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, второ, нарушение на принципа на правната сигурност, а що се отнася до общото за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото то е насочено срещу член 1, точка 3 от последния регламент в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата.

а) По нарушението на принципа на правната сигурност

1) Доводи на страните

1045 С второто си основание, насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), Република Полша изтъква, че тази разпоредба не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на правната сигурност.

1046 Принципът на правната сигурност изисквал правните норми да бъдат ясни, точни и с предвидими последици, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза. Република Полша посочва, че макар да е допустимо дадена правна уредба да е неясна, да съдържа абстрактни термини или да предоставя свобода на преценка, това е възможно, при условие че тя не води до произвол и че може да бъде уточнена от съдебната практика.

1047 В случая обаче използването на много неясни изрази в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), възпрепятствало транспортните предприятия да определят с необходимите яснота и точност произтичащото от тази разпоредба задължение и произтичащите от нарушението ѝ последици.

1048 Всъщност първият предвиден в посочената разпоредба критерий, който се отнася до „обичайната“ връзка на водачите и превозните средства с експлоатационен център на държавата членка на установяване, бил много двусмислен. Предвиденото в същата разпоредба задължение било различно от задълженията, посочени съответно в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 и в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква б), но все пак било трудно да се определи неговият обхват.

1049 Освен това вторият критерий, предвиден в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5, от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), а именно че обичайно в експлоатационен център в държавата членка на установяване трябва да се намират водачи и превозни средства, „пропорционални по брой на обема на извършваните от предприятието превози“, също бил твърде неясен, поради което било невъзможно да се определи конкретно броят на превозните средства и водачите, изискван по силата на това задължение.

1050 Република Полша счита, че абстрактните термини, използвани в член 5, буква в) от Регламент № 1071/2009 в редакцията му отпреди влизането в сила на Регламент 2020/1055, който предвижда, че за да спази изискването за установяване в съответната държава членка, предприятието трябва да извършва действително и постоянно своята дейност „с необходимото административно оборудване“, както и „с подходящото техническо оборудване и съоръжения“ в експлоатационен център, разположен в тази държава членка, не могат да се сравняват със съдържащите се в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), тъй като между тези две разпоредби съществувала съществена разлика. Докато понятията „необходимото административно оборудване“ и „подходящото техническо оборудване и съоръжения“ били от второстепенно значение за обхвата на дейност на транспортните предприятия, въпросът за броя на превозните средства и на водачите бил определящ за управлението на тези предприятия и за разходите за тяхното функциониране. Ето защо било от съществено значение свързаната с този въпрос разпоредба да бъде точна.

1051 Парламентът и Съветът поддържат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1052 Следва да се вземат предвид съображенията, изложени в точки 158—162 от настоящото решение, за да се прецени съответствието с принципа на правната сигурност на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

1053 Следва да се отбележи, че съгласно текста ѝ тази разпоредба задължава транспортните предприятия постоянно да имат на редовно разположение определен брой превозни средства и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в държавата членка на установяване, и в двата случая пропорционални по брой на обема на извършваните от съответното предприятие превози.

1054 Така, видно от самия текст на посочената разпоредба, целта на това задължение е да се гарантира, че транспортните предприятия разполагат с материалните и човешките ресурси, които се намират в техния експлоатационен център и са необходими за извършването на техните превози.

1055 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 705 от заключението си, транспортните предприятия управляват непрекъснато потока от превозни средства спрямо наличността на водачи и затова имат доста точна представа за броя на превозните средства и на водачите, необходими за тяхната дейност. Като не е уредил по-строго задължението на транспортните предприятия да разполагат с материални и човешки ресурси, пропорционални по брой на обема на извършваните превози, законодателят на Съюза е искал да не лиши тези предприятия от определена свобода на преценка и следователно от необходимата гъвкавост при организирането на транспортната им дейност по специфичните за тях начини.

1056 В допълнение, не противоречи на принципа на правната сигурност обстоятелството, че условието по член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, е формулирано с общи изрази, които не позволяват да се определи точният брой водачи и превозни средства, за които се отнася това условие, а определят отношение на пропорционалност между, от една страна, броя на водачите и превозните средства и от друга страна, броя на извършените от съответното предприятие превози.

1057 Всъщност съгласно съдебната практика, припомнена в точка 159от настоящото решение, принципът на правната сигурност допуска законодателят на Съюза, в рамките на приета от него норма, да използва абстрактно правно понятие, и не изисква такава абстрактна норма да посочва различните конкретни хипотези, в които тя може да се приложи, доколкото не е възможно законодателят да определи предварително всички тези хипотези.

1058 Ето защо спазването на принципа на правната сигурност не изисква от законодателя на Съюза нито да определя всички специфични правила за изпълнение на разпоредбите на даден законодателен акт, нито да предвижда всички конкретни положения, към които могат да се прилагат тези разпоредби, тъй като, както следва от съдебната практика, посочена в точка 160от настоящото решение, този законодател има право, за да се осигури гъвкавост и за да действа при спазване на принципа на пропорционалност, да въведе обща правна уредба, която може да се наложи да бъде уточнена впоследствие.

1059 Следователно разпоредба като член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, която разпоредба се прилага към редица различни положения, не трябва да уточнява подробно всички положения, към които следва да се прилага.

1060 Освен това, както правилно отбелязват Парламентът и Съветът, член 5, буква в) от Регламент № 1071/2009, който по същество е заменен с член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква е) в член 5 от Регламент № 1071/2009, предвижда също абстрактно, че предприятията трябва да разполагат с необходимото административно оборудване и с подходящото техническо оборудване и съоръжения в експлоатационен център, разположен в държавата членка на установяване.

1061 В това отношение не може да се приеме доводът на Република Полша, че следва да се разграничават, от една страна, условията, свързани с „необходимото административно оборудване“ и с „подходящото техническо оборудване и съоръжения“, и от друга страна, условията относно броя на превозните средства и водачите, тъй като, що се отнася до управлението на транспортните предприятия, определящи били само вторите условия. Всъщност, дори да се приеме, че това е така, подобен довод не би могъл да засегне преценката относно съответствието с принципа на правната сигурност на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

1062 Ето защо второто основание на Република Полша следва да се отхвърли по същество.

б) По нарушението на принципа на пропорционалност

1) Доводи на страните

1063 С първото си основание, насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), Република Полша изтъква, че тази разпоредба нарушава принципа на пропорционалност.

1064 На първо място, тази държава членка изтъква, че при липсата на подходяща преценка на посочената разпоредба в оценката на въздействието — аспекти относно установяването, причините, които са в основата на въвеждането ѝ, остават неясни, както и целите, които същата разпоредба би трябвало да преследва.

1065 На второ място, посочената държава членка подчертава, че спрямо мерките, предвидени в член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054 и в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква б), задължението, което е посочено в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която в член 5 от Регламент № 1071/2009 се въвежда параграф 1, буква ж), и което се състои в постоянно наличие на редовно разположение на достатъчен брой водачи и превозни средства, представлява допълнителна мярка за възможно най-тясно обвързване на водачите и превозните средства с експлоатационния център на съответното транспортно предприятие, което водело до допълнително ограничаване на мобилността на превозните средства на разположение на транспортните предприятия.

1066 Впрочем подобно задължение било произволно. То не отчитало спецификата на дейността по международен транспорт, която изисквала превозните средства и водачите действително да извършват превози и да не остават на разположение на съответното транспортно предприятие в неговия експлоатационен център. Това задължение не се отнасяло до наличието на действително и трайно установяване, а уреждало начините на организация на транспортната дейност.

1067 За да изпълнят посоченото задължение, превозвачите били длъжни да увеличат честотата на връщанията на превозните средства и водачите в експлоатационния център или да развият автомобилния си парк и да увеличат броя на водачите. И двата варианта щели да създадат значителни разходи за транспортните предприятия, водещи до несъстоятелност на част от тях, по-специално на МСП, или принуждаващи последните да преместят мястото си на установяване в държава членка, намираща се в централната част на Съюза. Тези сериозни последици за функционирането на въпросните предприятия обаче не били взети предвид в оценката на въздействието — аспекти относно установяването.

1068 В допълнение, валидността на акт на Съюза трябвало да се преценява с оглед на данните, с които законодателят на Съюза е разполагал към датата на приемане на разглежданата правна уредба. Член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 обаче, доколкото въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, бил приет в период на икономическа криза в резултат на пандемията от COVID-19, въпреки че законодателят разполагал с данни за въздействието на тази криза върху транспортния сектор.

1069 Парламентът и Съветът поддържат, че това основание следва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1070 На първо място, важно е да се подчертае, че както отбелязва генералният адвокат в точка 692 от заключението си, член 1, точка 3, буква г) от предложението за регламент за установяването съдържа разпоредба, аналогична на тази, която в случая въвежда задължението за постоянно наличие на редовно разположение на достатъчен брой водачи и превозни средства, доколкото предвижда в член 5 от Регламент № 1071/2009 да се вмъкне буква д), съгласно която от транспортните предприятия се изисква да притежават активи и да наемат персонал, пропорционални на дейността на предприятието, изисквания, споменати в рамките на мярка 18 от оценката на въздействието — аспекти относно установяването (част 1/2, стр. 30 и 31 и част 2/2, стр. 44). Следователно не може да се упрекне законодателят на Съюза, че е приел член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, без да е разполагал с данните, необходими за проверка на пропорционалността на тази разпоредба.

1071 На второ място, що се отнася до самата пропорционалност на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, следва да се подчертае, че както е видно от съображение 6 от Регламент 2020/1055, целта на тази разпоредба, с оглед на която трябва да се преценява пропорционалността ѝ, е да се противодейства на явлението на т.нар. дружества „пощенски кутии“, като се гарантира, че предприятията за автомобилен транспорт, установени в дадена държава членка, имат действително и трайно присъствие в тази държава членка и осъществяват транспортната си дейност оттам. По този начин посочената разпоредба преследва цел от общ интерес, призната от правото на Съюза и свързана с борбата срещу злоупотребите, и по-специално срещу поведение, изразяващо се в създаване на изцяло изкуствени схеми, които не отразяват икономическата действителност (вж. в този смисъл решения от 6 април 2006 г., Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, т. 19—25, от 12 септември 2006 г., Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, т. 51, 55, 57, 67 и 68, и от 26 февруари 2019 г., X (Междинни дружества, установени в трети страни), C-135/17, EU:C:2019:136, т. 82).

1072 Макар за постигането на тази цел същата разпоредба да изисква транспортното предприятие постоянно да има на редовно разположение такъв брой превозни средства, който да съответства на условията по параграф 1, буква д), въведен в член 5 от Регламент 1071/2009 с член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, както и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в държавата членка на установяване, тя все пак не изисква, противно на твърденията на Република Полша, продължително присъствие на тези превозни средства и водачи в този експлоатационен център, нито дори в съответната държава членка.

1073 Това тълкуване се потвърждава от обстоятелството, че член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, предвижда, че броят на превозните средства и водачите, които трябва да се намират в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие, трябва да бъде пропорционален на броя на извършваните от него превози, което предполага тези превози да бъдат извършвани от тези водачи посредством тези превозни средства. От горното следва, че посочените в тази разпоредба превозни средства и водачи трябва задължително да могат да се движат и да напуснат експлоатационния център на това транспортно предприятие.

1074 Освен това, противно на твърденията на Република Полша, спазването на мярката, предвидена в член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, само по себе си не задължава съответното транспортно предприятие да организира по-чести връщания на водачите и на превозните средства в експлоатационния си център, като такива задължения произтичат от други разпоредби на правото на Съюза, а именно съответно от член 1, точка 6, буква г) от Регламент 2020/1054, чиято законосъобразност не е успешно опровергана с нито едно от основанията за отмяна, и от член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, който следва да се отмени, както бе посочено в точка 738 от настоящото решение.

1075 Следователно задължението съответното транспортно предприятие постоянно да има на редовно разположение определен брой превозни средства и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в държавата членка на установяване на това транспортно предприятие, не може да се тълкува в смисъл, че се изисква продължително присъствие на тези превозни средства и водачи в този експлоатационен център.

1076 В допълнение, следва да се припомни, че по съображенията, изложени в точка 857 от настоящото решение, доводите на Република Полша, свързани с въздействието на пандемията от COVID-19, са ирелевантни за преценката на законосъобразността на Регламент 2020/1055.

1077 Ето защо следва да се отхвърли по същество първото основание, изтъкнато от Република Полша, доколкото е насочено срещу член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

в) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата

1) Доводи на страните

1078 Със своето общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото е насочено срещу член 1, точка 3 от него в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Полша поддържа, че с приемането на тази разпоредба законодателят на Съюза е нарушил член 11 ДФЕС и член 37 от Хартата.

1079 В подкрепа на това основание тази държава членка изтъква същите доводи като изложените по същество в точки 990—1002 от настоящото решение. Тя твърди, че законодателят на Съюза не е разгледал въздействието на предвиденото в посочената разпоредба задължение за транспортните предприятия постоянно да имат на редовно разположение определен брой превозни средства и водачи, които обичайно се намират в експлоатационен център в държавата членка на установяване, при положение че това задължение би имало сериозни последици за околната среда, тъй като би довело до допълнителни курсове на тежкотоварни превозни средства, включително празни курсове, от които би произтекло увеличаване на емисиите на CO_2 и на атмосферните замърсители.

1080 Парламентът и Съветът считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1081 Тъй като в рамките на своето общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото е насочено срещу член 1, точка 3 от него в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, Република Полша излага по отношение на тази разпоредба същите доводи като изтъкнатите срещу другите обжалвани мерки от Регламент 2020/1055, съображенията, изложени в точки 1011—1030 от настоящото решение, важат за предвиденото в последната разпоредба задължение.

1082 Освен това, противно на твърденията на Република Полша и както бе посочено в точка 1074 от настоящото решение, член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055 в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009, не налага връщането на превозните средства в експлоатационния център на съответното транспортно предприятие. Следователно тази държава членка не е представила доказателства, с които конкретно да докаже, че въпросната разпоредба води до значителни отрицателни последици за околната среда, които могат да доведат до нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1083 Поради това трябва да се отхвърли по същество основанието на Република Полша, което е общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055, доколкото е насочено срещу член 1, точка 3 от него в частта, с която се въвежда параграф 1, буква ж) в член 5 от Регламент № 1071/2009.

1084 По всички изложени съображения жалбата, подадена от Република Полша (дело C-554/20), следва да се отхвърли в частта, с която се иска отмяна на тази разпоредба.

5. По член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055

1085 В подкрепа на жалбата си (дело C-554/20) за отмяна на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 Република Полша изтъква четири основания, които са, първо, нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, второ, нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, трето, нарушение на член 94 ДФЕС, а що се отнася до общото за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото то е насочено срещу член 2, точка 5, буква б) от последния регламент, нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата.

а) По нарушението на принципа на пропорционалност

1) Доводи на страните

1086 С първото си основание Република Полша изтъква, че член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, който добавя параграф 7 в член 10 от Регламент № 1072/2009, не спазва изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

1087 На първо място, тази държава членка счита, че член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 не е очертан от обективни критерии. Съображение 22 от този регламент обосновавало тази разпоредба с желанието да се противодейства на нелоялни практики, които можело да доведат до „социален дъмпинг“ и да изложат на опасност спазването на правната уредба в областта на каботажните превози. Понятието „социален дъмпинг“ обаче не било дефинирано и можело да доведе до злоупотреба. Такъв бил и настоящият случай. Всъщност не съществувало обективно обстоятелство, позволяващо разликите в икономическото развитие между държавите членки и произтичащите от това разлики в заплащането да се приравнят на положение на „социален дъмпинг“.

1088 Освен това член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 оставял значителна свобода на действие на държавите членки, що се отнася до възможността, с която те разполагат, да намалят продължителността на периода на прекъсване. При това положение било възможно държавите членки, намиращи се в централната част на Съюза, да прибягват по принцип до този вид ограничения и да затегнат още повече условията за каботаж, определени в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055, които вече били непропорционални, както следва от доводите на Република Полша, изложени по същество в точки 765—801 от настоящото решение.

1089 В допълнение, член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 не бил предмет на оценка на въздействието. Това неразглеждане от законодателя на Съюза на пропорционалността на тази разпоредба представлявало нарушение на принципа на пропорционалност по причините, които Република Полша изтъква по отношение на задължението за връщане на превозните средства, така както са изложени по същество в точки 691—706 от настоящото решение.

1090 На второ място, квалифицирайки произволно предоставянето на услуги от превозвачите от по-слабо развитите в икономическо отношение държави членки като „социален дъмпинг“, законодателят на Съюза не взел предвид съществените отрицателни последици, произтичащи от ограничаването на каботажните превози в рамките на дейностите по

комбиниран транспорт, при положение че каботажните превози позволявали на транспортните предприятия да намалят броя на празните курсове и да оптимизират експлоатацията на автомобилния парк.

1091 На трето място, член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 нарушавал принципа на пропорционалност, като се има предвид съотношението между наложената на транспортните предприятия тежест и преследваната цел. Всъщност необходимостта от борба срещу „социалния дъмпинг“ не обосновавала ограничаване на свободното предоставяне на каботажни услуги от транспортните предприятия.

1092 Най-напред, законодателят на Съюза не взел предвид обстоятелството, че секторът на международния автомобилен транспорт включва главно МСП. В това отношение Република Полша се позовава на доводите, насочени срещу задължението за връщане на превозните средства и срещу периода на прекъсване. Така тази държава членка поддържа, че увеличението на оперативните разходи, произтичащо от член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, ще засегне рентабилността на тези предприятия, което ще доведе до несъстоятелност на част от тях. По-нататък, посочената държава членка счита, че това увеличение на оперативните разходи много вероятно ще доведе до повишаване на цената на стоките, което би могло да има сериозни последици за икономиката на Съюза. Накрая, Република Полша счита, че не е било отчетено икономическото положение на превозвачите, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза.

1093 Проучването относно ограничаването на каботажните превози в комбинирания транспорт потвърждавало отрицателните последици от член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055.

1094 Парламентът и Съветът считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1095 Член 4 от Директива 92/106 позволява на транспортните предприятия да извършват в рамките на дейности по комбиниран транспорт между държавите членки (тоест транспорт, обединяващ автомобилен и други видове транспорт като железопътен, вътрешен воден или морски транспорт) автомобилен превоз в началните и/или крайните отсечки, който е съставна част от операцията по комбиниран транспорт, при което тези предприятия са освободени от прилагането на правилата относно каботажните превози.

1096 С член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 в член 10 от Регламент № 1072/2009 се добавя параграф 7, който предвижда, че „държавите членки могат, когато е необходимо да се избегне злоупотреба с [член 4 от Директива 92/106] чрез предоставянето на неограничени и непрекъснати услуги, състоящи се от начални или крайни отсечки с автомобилен превоз в приемаща държава членка, които представляват част от дейности по комбиниран транспорт между държави членки, да предвидят, че член 8 от настоящия регламент се прилага за превозвачите, които извършват превоз по такива начални или крайни отсечки в рамките на тази държава членка“.

1097 Освен това във въпросния параграф 7 се уточнява, че „[п]о отношение на тези отсечки с автомобилен превоз държавите членки могат да предвидят по-дълъг срок от седемдневния срок, установен в член 8, параграф 2 от [Регламент № 1072/2009], както и по-кратък срок от четиридневния срок, установен в член 8, параграф 2а от [него]“. Посоченият параграф 7

предвижда още, че „[д]ържавите членки, които се възползват от [тази дерогация], уведомяват Комисията за това преди прилагането на съответните национални мерки“, „правят преглед на тези мерки най-малко на всеки пет години“, „уведомяват Комисията за резултатите от този преглед“ и „оповестяват мерките, включително продължителността на съответните срокове, публично по прозрачен начин“.

1098 Така, за да се избегне злоупотреба с предвиденото в член 4 от Директива 92/106 освобождаване, член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 предоставя на държавите членки възможността да предвидят — чрез дерогация от това освобождаване — прилагането на правилата за каботажните превози, съдържащи се в член 8 от Регламент № 1072/2009 в редакцията му след изменението с Регламент 2020/1055, по отношение на началните и/или крайните отсечки с автомобилен превоз, извършени на тяхна територия в рамките на дейности по комбиниран транспорт, като освен това позволява на тези държави членки да обвържат това прилагане със смекчавания, свързани с удължаването на разрешения период на каботаж, както и с намаляването на периода на прекъсване в рамките на такива дейности по комбиниран транспорт.

1099 След това уточнение, на първо място, следва да се отбележи, че както изтъкват Парламентът и Съветът, без това да се оспорва от Република Полша, в оценката на въздействието, придружаваща предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕИО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (SWD(2017) 362 final, стр. 25), са посочени трудностите, свързани със злоупотреба с предвиденото в член 4 от Директива 92/106 освобождаване от правилата за каботажа при комбиниран транспорт. По-специално се приема, че това освобождаване, което е позволило развитието на международния интермодален транспорт, следва да бъде запазено, но все пак следва да се избягва използването му за заобикаляне на правилата, приложими относно каботажните превози.

1100 Следва също така да се отбележи, че тази оценка на въздействието (стр. 16 и 17) а) по-специално взема предвид последиците, които биха произтекли от пълното премахване на освобождаването, предвидено в член 4 от Директива 92/106.

1101 При това положение не може да се упрекне законодателят на Съюза, че е приел член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, без да е разполагал с данните, необходими за проверка на пропорционалността на тази разпоредба.

1102 На второ място, що се отнася до пропорционалността на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, следва да се отбележи по отношение на преследваната с тази разпоредба цел, с оглед на която трябва да се разгледа тази пропорционалност, че действително, както твърди Република Полша, в съображение 22 от Регламент 2020/1055 има позоваване на „социален дъмпинг“ заради потенциалните последици от нелоялните практики, установени в сектора на комбинирания транспорт.

1103 Въпреки това борбата срещу „социалния дъмпинг“ не е основната цел на тази разпоредба. Всъщност, както следва от самия ѝ текст, тълкуван в светлината на съображение 22, посочената разпоредба има за цел да предотврати злоупотребата с член 4 от Директива 92/106, свързана със заобикаляне на временния характер на каботажа и постигане на трайното присъствие на превозни средства в държава членка, различна от тази, в която е установено транспортното предприятие.

1104 Що се отнася до твърдения непропорционален характер на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 с оглед на тази цел, веднага следва да се отбележи, че Република Полша не е изложила конкретни доводи в подкрепа на настоящото основание. Тази държава членка повтаря доводите си, изложени в рамките на първото ѝ основание, свързано с нарушение на принципа на пропорционалност, срещу задължението за връщане на превозните средства.

1105 Не може обаче да се приеме доводът на Република Полша, че член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 може да доведе до увеличение на празните курсове на превозните средства и до затруднения при оптимизирането на експлоатацията на автомобилния парк.

1106 Всъщност, от една страна, използването от държава членка на предвидената в тази разпоредба възможност би довело не до пълна забрана за извършване на автомобилен превоз в началните и/или крайните отсечки на нейна територия в рамките на дейности по комбиниран транспорт, а до регулиране на този автомобилен превоз чрез прилагането на правилата относно каботажните превози с възможни смекчавания, свързани с удължаването на разрешения период на каботаж и с намаляването на периода на прекъсване.

1107 От друга страна, противно на схващането, на което се основават доводите на Република Полша, член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 не изисква превозното средство да се връща в експлоатационния център на транспортното предприятие и следователно не е пречка в случай на използване от държава членка на предвидената в тази разпоредба възможност това предприятие да извърши други превози, различни от посочените във въпросната разпоредба, за да намали празните курсове на превозните средства.

1108 В допълнение, що се отнася до проучването относно ограничаването на каботажните превози в комбинирания превоз, осъществено след приемането на Регламент 2020/1055, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда валидността на акт на Съюза трябва да се преценява с оглед на данните, с които законодателят на Съюза е разполагал към момента на приемане на съответната правна уредба (решение от 22 февруари 2022 г., Stichting Rookpreventie Jeugd и др., C-160/20, EU:C:2022:101, т. 67 и цитираната съдебна практика).

1109 При всички положения Република Полша не е доказала по какъв начин в случая е релевантно това проучване, което се основава на хипотезата за пълно прилагане спрямо дейностите по комбиниран транспорт на режима относно каботажните превози, предвиден в член 8 от Регламент № 1072/2009, и по-специално в параграфи 2 и 2а от този член, във всички държави членки.

1110 Както правилно посочва Съветът, възприетата в това проучване хипотеза води до по-строго ограничаване на освобождаването по член 4 от Директива 92/106, отколкото мярката, приета от законодателя на Съюза в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055.

1111 Всъщност е важно да се подчертае, най-напред, че държавите членки могат да използват предвидената в тази разпоредба възможност само „когато е необходимо да се избегне злоупотреба с [посочения член 4] чрез предоставянето на неограничени и непрекъснати услуги, състоящи се от начални или крайни отсечки с автомобилен превоз в приемаща държава членка, които представляват част от дейности по комбиниран транспорт“.

1112 По-нататък, като се предвижда, че „държавите членки могат да предвидят по-дълъг срок от седемдневния срок, установен в член 8, параграф 2 от [Регламент № 1072/2009], както и по-кратък срок от четиридневния срок, установен в член 8, параграф 2а от [този] регламент“, посочената възможност не задължава въпросните държави членки да прилагат изцяло спрямо дейностите по комбиниран транспорт режима относно каботажните превози, предвиден в Регламент № 1072/2009, а им оставя възможността да прилагат по-гъвкаво този режим.

1113 В това отношение е важно да се отбележи, че Република Полша се основава на неправилно тълкуване на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, когато поддържа, че възможността, с която разполагат държавите членки по силата на тази разпоредба, да определят по-кратък период на прекъсване от четиридневния период, предвиден в член 8, параграф 2а от Регламент № 1072/2009, позволява на тези държави членки да очертаят по-строго условията относно каботажните превози, тъй като, намалявайки периода на прекъсване между два каботажни цикъла, държавата членка, която се възползва от предвидената в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 възможност, би позволила на превозвачите по-често да извършват каботажни превози при комбиниран транспорт на нейна територия в сравнение с прилагането на периода на прекъсване, предвиден в член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055.

1114 Накрая, прилагането на възможността по член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 подлежи на контрол, тъй като държавите членки, които желаят да се възползват от нея, трябва по-специално да уведомят Комисията за това, преди да приложат съответните национални мерки, както и да правят преглед на тези мерки най-малко на всеки пет години и да уведомяват Комисията за резултатите от този преглед.

1115 По изложените съображения Република Полша не е доказала непропорционалния характер на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 с оглед на преследваната с тази разпоредба цел.

1116 Ето защо първото основание на Република Полша следва да се отхвърли по същество.

б) По нарушението на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС

1) Доводи на страните

1117 С второто и третото си основание, които са насочени срещу член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 и следва да се разгледат заедно, Република Полша твърди, че тази разпоредба нарушава член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС.

1118 В това отношение тази държава членка повтаря доводите, насочени срещу задължението за връщане на превозните средства и срещу периода на прекъсване.

1119 Освен това посочената държава членка твърди, първо, че законодателят на Съюза е нарушил член 91, параграф 2 ДФЕС, защото, като не е взел предвид положението на превозвачите, установени в държавите членки в периферията на Съюза, възможността, предвидена в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 относно каботажните превози при дейности по комбиниран транспорт, водела до засягане на жизненото равнище и на нивото на заетост в определени региони.

1120 Също така съгласно трето съображение от Директива 92/106 целта ѝ била да се противодейства на задръстванията по пътищата и замърсяването, свързано с автомобилния транспорт. Ограничавайки приложното поле на Директива 92/106 посредством приемането на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, законодателят на Съюза нарушил член 91, параграф 2 ДФЕС, тъй като не отчел отрицателното въздействие на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 върху експлоатацията на транспортното оборудване. Увеличаването на броя на празните курсове и по-големите трудности при извършването на дейности по комбиниран транспорт неизбежно водели до увеличаване на трафика по пътната инфраструктура и поради това до влошаване на състоянието ѝ.

1121 Второ, Република Полша твърди, че с въвеждането на допълнителни ограничения на каботажа законодателят на Съюза е нарушил член 94 ДФЕС, като не е взел предвид положението на транспортните предприятия, по-специално на тези от държави членки, намиращи се в периферията на Съюза, както и на МСП. Той не взел предвид и факта, че икономическата криза в резултат на пандемията от COVID-19, която имала особено отрицателни последици за сектора на автомобилния транспорт, направила още по-тежко положението на превозвачите.

1122 Освен това позоваването на „социален дъмпинг“, за да се обоснове член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, свидетелствало за неотчитане на положението на транспортните предприятия от държавите членки, разположени в периферията на Съюза. Желанието да се осигури абсолютно равенство на условията на конкуренция между транспортните предприятия от всички държави членки, противоречало на самото понятие за конкуренция. Всъщност разликите в производителността и в икономическото развитие, които в крайна сметка се изразявали в различно равнище на заплащане, представлявали двигателят на търговския обмен в конкурентна среда. Така усилията за ограничаване на участието на транспортните предприятия, установени в по-малко развитите държави членки, в предоставянето на каботажни услуги доказвали, че от гледна точка на конкурентното право не се взема предвид икономическото положение на тези предприятия.

1123 Парламентът и Съветът считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1124 На първо място, следва да се припомни, че както бе посочено в точки 935—940 от настоящото решение, спазването на член 91, параграф 2 ДФЕС, който задължава законодателя на Съюза при приемането на мерки като предвидената в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 да вземе предвид сериозните вредни последици за жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и за експлоатацията на транспортното оборудване, по същество отразява задължението на законодателя да действа при спазване на принципа на пропорционалност, като приема мерки, които са годни да осъществят преследваната цел, не надхвърлят явно необходимото за постигането ѝ и са пропорционални с оглед на посочената цел.

1125 Както обаче бе посочено в точка 1116 от настоящото решение, изтъкнатите от Република Полша доводи за нарушение с член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 на принципа на пропорционалност, не позволяват да се приеме, че законодателят на Съюза е нарушил този принцип.

1126 В допълнение, освен че доводите, изтъкнати при разглеждането на твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, са отхвърлени, тази държава членка не е представила в подкрепа на настоящото основание, с което се изтъква нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, никакво допълнително доказателство, че предвидената в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 възможност би имала сериозно въздействие върху жизненото равнище и заетостта в определени региони, както и върху експлоатацията на транспортното оборудване, което въздействие законодателят на Съюза не е взел предвид при въвеждането на тази възможност в нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС.

1127 Първо, що се отнася до въздействието върху жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, Република Полша не излага конкретни доводи във връзка с тази възможност, а както при оплакванията срещу периода на прекъсване препраща към доводите си относно задължението за връщане на превозните средства, което щяло да доведе до допълнителни курсове, без да уточнява по какъв начин последиците от последното задължение важат и за посочената възможност.

1128 Следователно при липсата на каквито и да било конкретни доказателства в подкрепа на основателността им, доводите на Република Полша относно нивото на заетост трябва да се считат за спекулативни.

1129 Второ, доводите на Република Полша, че член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 ще доведе до повреждане на оборудването и транспортната инфраструктура поради увеличаване на празните курсове, както и поради заместването на чисто автомобилния транспорт с дейности по комбиниран транспорт, също не могат да бъдат приети по съображенията, изложени в точки 1106 и 1107 от настоящото решение. Освен това тези доводи се основават отчасти на схващането, че предвидената в тази разпоредба възможност ще се използва едновременно от значителен брой държави членки, което обаче не може да се презумира.

1130 На второ място, що се отнася до довода за твърдяно нарушение на член 94 ДФЕС, достатъчно е да се припомни, че тази разпоредба, съгласно която всички мерки, предприети в рамките на Договорите „по отношение на тарифите и условията за транспорт“, вземат предвид икономическото положение на превозвачите, не е релевантна в настоящия случай. Всъщност, доколкото предвижда възможността за прилагане на член 8 от Регламент № 1072/2009 при дейности по комбиниран транспорт, член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 не урежда тарифите или условията за транспорт на товари или пътници, а предвижда възможност за държавите членки — с цел предотвратяване на злоупотреби — да очертаят условията, при които се използва автомобилен превоз в началните и/или крайните отсечки, който е неразделна част от такива дейности по комбиниран транспорт.

1131 Поради това второто и третото основание, изтъкнати от Република Полша срещу член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055, следва да се отхвърлят по същество.

в) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата

1) Доводи на страните

1132 Със своето общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото е насочено срещу член 2, точка 5, буква б) от него, Република Полша поддържа, че с приемането на тази разпоредба законодателят на Съюза е нарушил член 11 ДФЕС и член 37 от Хартата.

1133 В рамките на това основание тази държава членка изтъква по отношение на въпросния член 2, точка 5, буква б) същите доводи като изложените по същество в точки 990—1002 от настоящото решение, за да покаже, че законодателят на Съюза не е извършил подходящ анализ на сериозните последици за околната среда от тази разпоредба заради допълнителните курсове на тежкотоварни превозни средства, включително празни курсове, до които тя водела и от които произтичало увеличаване на емисиите на CO_2 и на атмосферните замърсители.

1134 Освен това Република Полша уточнява, че проучването относно ограничаването на каботажните превози в комбинирания транспорт потвърждава отрицателните последици за околната среда от мярката по член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055 в рамките на дейностите по комбиниран транспорт, както и факта, че тя противоречи на целите на Зеления пакт.

1135 Парламентът и Съветът намират тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

1136 Тъй като в рамките на своето общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055 основание, доколкото е насочено срещу член 2, точка 5, буква б) от него, Република Полша излага по отношение на тази разпоредба същите доводи като изтъкнатите от тази държава членка срещу другите обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055, съображенията, изложени в точки 1011—1030 от настоящото решение, важат за възможността, предвидена в посочената разпоредба.

1137 В допълнение, по съображенията, изложени в точки 1106, 1107 и 1129 от настоящото решение, следва да се отхвърли твърдението на Република Полша, че тази възможност ще доведе до допълнителни курсове в такъв мащаб, че ще се стигне до значителни отрицателни последици за околната среда, които могат да представляват нарушение на изискванията на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1138 Освен това, що се отнася до проучването относно ограничаването на каботажните превози в комбинирания транспорт, то се основава, както бе посочено в точки 1110—1114 от настоящото решение, на хипотеза, която ограничава прилагането на член 4 от Директива 92/106 по по-строг начин в сравнение с възможността, предвидена от законодателя на Съюза в член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055.

1139 Поради това трябва да се отхвърли по същество основанието на Република Полша, което е общо за всички обжалвани разпоредби от Регламент 2020/1055, доколкото е насочено срещу член 2, точка 5, буква б) от него.

1140 По всички изложени съображения жалбата, подадена от Република Полша (дело C-554/20), следва да се отхвърли в частта, с която се иска отмяна на член 2, точка 5, буква б) от Регламент 2020/1055.

6. Заключение относно Регламент 2020/1055

1141 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбите на Република Литва (дело C-542/20), Република България (дело C-545/20), Румъния (дело C-547/20), Република Кипър (дело C-550/20), Унгария (дело C-551/20), Република Малта (дело C-552/20) и Република Полша (дело C-554/20) трябва да се уважат в частта, в която се иска отмяна на член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото с него се въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и да се отхвърлят в останалата им част.

B. По Директива 2020/1057

1142 Република Литва (дело C-541/20), Румъния (дело C-548/20), Унгария (дело C-551/20) и Република Полша (дело C-555/20) искат главно отмяната на няколко разпоредби от Директива 2020/1057, а при условията на евентуалност, отмяната на тази директива в нейната цялост. Република България (дело C-544/20) и Република Кипър (дело C-550/20) искат посочената директива да бъде отменена в своята цялост.

1143 На първо място, с жалбите на Република Литва, Румъния, Унгария и Република Полша се иска отмяната на член 1 от Директива 2020/1057 или на някои разпоредби от параграфи 3—7 от този член (наричани по-нататък „обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057“), доколкото тези разпоредби въвеждат разграничение между различните видове автомобилни превози и освобождават някои от тези видове от прилагането на правилата за командироването на работници, предвидени в Директива 96/71. Що се отнася до жалбите на Република България и на Република Кипър, макар с тях да се иска отмяната на Директива 2020/1057 в нейната цялост, в подкрепа на жалбите си те излагат и основания и доводи, които засягат единствено разпоредбите на член 1 от тази директива, и в частност параграфи 3 и 4 от този член.

1144 На второ място, с подадената от Република Полша жалба се иска и отмяна на член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057, доколкото той определя крайния срок за транспонирането ѝ.

1. Изложение на основанията

1145 В подкрепа на искането си за отмяна главно на член 1, параграфи 3 и 7 от Директива 2020/1057, а при условията на евентуалност, на цялата директива (дело C-541/20), Република Литва изтъква три основания, свързани с нарушение, първо, на общия принцип на недопускане на дискриминация, закрепен в член 20 от Хартата, второ, на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, и трето, на принципа на „добро законотворчество“. Следва обаче да се припомни, че както вече бе посочено в точка 68 от настоящото решение, в съдебното заседание посочената държава членка е оттеглила искането си за отмяна на член 1, параграф 7, който се отнася до каботажния превоз.

1146 В подкрепа на съответните си жалби за отмяна на Директива 2020/1057 в нейната цялост (дела C-544/20 и C-550/20) Република България и Република Кипър изтъкват по пет основания, които до голяма степен се припокриват и които се отнасят основно до член 1, параграфи 3 и 4 от тази директива. Първото основание е нарушение на принципа на пропорционалност, залегнал в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Второто основание е нарушение на принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, залегнали в член 18 ДФЕС, както и в членове 20 и 21 от Хартата, на принципа на равенство на държавите членки пред Договорите, залегнал в член 4, параграф 2 ДЕС, и „доколкото Съдът счита това за необходимо“ — на член 95, параграф 1 ДФЕС. Третото основание е нарушение на член 91, параграф 1 ДФЕС. Четвъртото основание е нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, както и на член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС. Петото основание е нарушение на членове 34 и 35 ДФЕС (първа част), както и главно на член 58, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 91 ДФЕС, а при условията на евентуалност — на член 56 ДФЕС (втора част).

1147 В подкрепа на жалбата си за отмяна на член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, на тази директива в нейната цялост (дело C-548/20), Румъния изтъква две основания, свързани с нарушение, първо, на принципа на пропорционалност, предвиден в член 5, параграф 4 ДЕС, и второ, на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, предвиден в член 18 ДФЕС.

1148 В подкрепа на исканията си главно за отмяна на член 1 от Директива 2020/1057 (дело C-551/20) Унгария изтъква едно-единствено основание, свързано с нарушение на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71. В подкрепа на исканията по същото дело, направени при условията на евентуалност, за отмяна на член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057 Унгария изтъква две основания, свързани, първо, с явна грешка в преценката и нарушение на принципа на пропорционалност и второ, с нарушение на принципа на недопускане на дискриминация.

1149 В подкрепа на исканията си за отмяна на член 1, параграфи 3, 4, 6 и 7 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, на тази директива в нейната цялост (дело C-548/20), Република Полша изтъква четири основания, свързани с нарушение, първо, на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, второ, на член 91, параграф 2 ДФЕС, трето, на член 94 ДФЕС и четвърто, на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата. В подкрепа на исканията по същото дело за отмяна на член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 или, при условията на евентуалност, на тази директива в нейната цялост, Република Полша изтъква три основания, свързани с нарушение, първо, на принципа на правната сигурност, второ, на принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, и трето, на член 94 ДФЕС.

1150 След като се обобщи правната уредба на Съюза, приложима към командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт, и след като в този контекст се посочат различните видове автомобилни превози по член 1 от Директива 2020/1057, ще бъдат разгледани последователно исканията в жалбите за отмяна на член 1 или на някои негови разпоредби и на член 9, параграф 1 от тази директива.

2. Относно правната уредба на Съюза, приложима към командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт

1151 Като начало следва да се припомни, че както е видно от член 1, параграф 1 от Директива 96/71, тя има за цел да осигури закрила на командированите работници по време на тяхното командироване в контекста на свободното предоставяне на услуги, като установява задължителни разпоредби по отношение на условията на труд и защитата на здравето и безопасността на работниците. Съгласно член 2, параграф 1 от тази директива по смисъла на същата директива „командирован работник“ означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи. Член 3, параграф 1 от посочената директива задължава държавите членки да гарантират, че съответните предприятия осигуряват на работниците, които са командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, ред и условия на работа, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата, що се отнася до елементите, изброени в тази разпоредба, сред които съответно в букви б) и в) от същата разпоредба са посочени минималния платен годишен отпуск и възнаграждението.

1152 Както Съдът вече е постановил, с изключение на предоставянето на услуги чрез моряшкия състав на търговския флот, Директива 96/71 по принцип се прилага за всяко включващо командироване на работници транснационално предоставяне на услуги, независимо от стопанския сектор, с който е свързано то, включително съответно в сектора на автомобилния транспорт (решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 33).

1153 Що се отнася до Директива 2020/1057, както е видно от самото ѝ заглавие, тя се отнася до два основни въпроса. Първо, тя определя специфични правила във връзка с Директива 96/71 и Директива 2014/67 за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. Второ, с нея се изменя Директива 2006/22 по отношение на изискванията за изпълнение, както и Регламент № 1024/2012. Подалите жалби държави членки жалбоподатели, които искат отмяната на Директива 2020/1057 или на част от нея, съсредоточават исканията си върху първия от тези два въпроса.

1154 В това отношение, както следва от текста на параграф 1 от него, член 1 от Директива 2020/1057 въвежда по-специално специфични правила относно командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. Съгласно съображение 1 от тази директива въвеждането на такива специфични правила има за цел да гарантира, от една страна, адекватни условия на труд и социална закрила за водачите, а от друга страна — подходящи условия за стопанска дейност на автомобилните превозвачи и за лоялна конкуренция между тях, с цел да се създаде безопасен, ефикасен и социално отговорен сектор на автомобилния транспорт. От същото съображение следва още, че като се има предвид високата степен на мобилност на работната сила в сектора на автомобилния транспорт, чрез въвеждането на такива специфични правила законодателят на Съюза е искал да се осигури баланс между свободното предоставяне на трансгранични услуги за превозвачите, свободното движение на стоки, адекватните условия на труд и социалната закрила на водачите.

1155 Всъщност, както е видно от съображение 8 от Директива 2020/1057, като се има предвид силно мобилният характер на транспортния сектор, водачите по принцип не се командироват в друга държава членка по договори за услуги за дълъг период от време,

какъвто е случаят в други сектори. Следователно, както се подчертава и в съображения 2 и 3 от тази директива, за да се гарантира при тези специални условия, че свободното предоставяне на услуги в автомобилния транспорт се основава на лоялна конкуренция между транспортните предприятия и така да се гарантира гладкото функциониране на вътрешния пазар, установените в посочената директива специфични за сектора правила уточняват при какви обстоятелства водачите са или не са подчинени на правилата относно командироването на работници, предвидени в Директива 96/71.

1156 Видно от съображение 9 от Директива 2020/1057, законодателят на Съюза е решил да основе тези специфични за сектора правила на наличието на достатъчна връзка между водача и предоставяната услуга, и територията на приемащата държава членка и за да се улесни прилагането на посочените правила, да направи разграничение между различните видове превози в зависимост от степента на връзката с територията на приемащата държава членка.

1157 Така в член 1, параграфи 3—7 във връзка със съображения 7—13 от тази директива се прави разграничение между пет вида международни автомобилни превози, а именно двустранни превози, превози, различни от двустранните (наричани по-нататък „превози по кръстосана търговия“), транзитни превози, комбинирани превози и каботажни превози.

1158 На първо място, що се отнася до двустранните превози, както е видно от съображение 10 от Директива 2020/1057, става въпрос за превози от държавата членка, в която е установено транспортното предприятие, до територията на друга държава членка или на трета държава или, обратно, за превози от държава членка или трета държава до държавата членка на установяване на транспортното предприятие.

1159 От член 1, параграф 3, първа алинея и параграф 4, първа алинея от Директива 2020/1057 следва, че независимо от член 2, параграф 1 от Директива 96/71, когато извършва двустранни превози съответно на товари или пътници, даден водач не се счита за командирован за целите на Директива 96/71. В член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея и параграф 4, трета и четвърта алинея от Директива 2020/1057 са предвидени и освобождавания за допълнителни дейности, както за двустранните превози на товари, така и за двустранните превози на пътници.

1160 На второ място, що се отнася до превозите по кръстосана търговия, от съображение 13 на Директива 2020/1057 следва, че те се характеризират с това, че водачът извършва международни превози извън държавата членка, в която е установено командироващото предприятие. Следователно става въпрос за превози от държава членка, различна от държавата членка на установяване на това предприятие, или от трета държава до територията на друга държава членка, която също е различна от посочената държава членка на установяване, или до територията на трета държава. Както е видно също така от посоченото съображение, в тези случаи специфични за сектора правила са необходими само по отношение на административните изисквания и мерките за контрол.

1161 На трето място, що се отнася до транзитните превози, както е видно от съображение 11 от Директива 2020/1057, става въпрос за превози, при които водачът преминава през територията на държава членка, без да товари или разтоварва товари и без да взема или оставя пътници. Член 1, параграф 5 от тази директива предвижда, че когато водачът преминава транзитно през територията на държава членка, той не се счита за командирован за целите на Директива 96/71.

1162 На четвърто място, що се отнася до комбинираните превози, те са дефинирани в член 1, втора алинея от Директива 92/106, към която изрично препраща Директива 2020/1057, като превоз на товари между държави членки, при който камионът или другото свързано с камиона товарно превозно средство използва пътната мрежа в началния или крайния етап от маршрута, а през останалата част — релсов път или вътрешни водни пътища, или услуги на морския транспорт. Член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057 предвижда, че независимо от член 2, параграф 1 от Директива 96/71, даден водач не се счита за командирован, когато осъществява началната или крайната отсечка от комбиниран транспорт, ако отсечката с автомобилен превоз сама по себе си се състои от двустранни превози.

1163 На пето място, що се отнася до каботажните превози, член 2, точка 6 от Регламент № 1072/2009 във връзка със съображение 15 от него дефинира тези превози като предоставяне на услуги от превозвачи в рамките на държава членка, в която не са установени, и предвижда, че тези превози не са забранени, при условие че не се извършват по начин, който създава постоянна или продължителна дейност в същата държава членка. Член 1, параграф 7 от Директива 2020/1057 предвижда, че водач, който извършва каботажни превози, се счита за командирован съгласно Директива 96/71.

3. По член 1 от Директива 2020/1057

1164 В подкрепа на съответните си жалби за отмяна на член 1 от Директива 2020/1057 или на някои разпоредби от параграфи 3—7 от този член Република Литва (дело C-541/20), Република България (дело C-544/20), Румъния (дело C-548/20), Република Кипър (дело C-550/20), Унгария (дело C-551/20) и Република Полша (дело C-555/20) изтъкват, в зависимост от случая, по същество нарушения:

– на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71 (единствено главно основание на Унгария),

– на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация (първо основание на Република Литва, второ основание на Република България, второ основание на Румъния, второ основание на Република Кипър и второ основание на Унгария, изтъкнато при условията на евентуалност),

– на принципа на пропорционалност (второ и трето основание на Република Литва, първо основание на Република България, първо основание на Румъния, първо основание на Република Кипър, първо основание на Унгария, изтъкнато при условията на евентуалност, и първо основание на Република Полша),

– на разпоредбите на правото на Съюза в областта на общата транспортна политика, предвидени, от една страна, в член 91, параграф 1 ДФЕС (трето основание на Република България и на Република Кипър), и от друга страна, в член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, в член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС (четвърто основание на Република България, второ основание на Република Полша относно член 91, параграф 2 ДФЕС, трето основание на Република Полша относно член 94 ДФЕС, както и четвърто основание на Република Кипър),

– на свободното движение на стоки, предвидено в членове 34 и 35 ДФЕС (първа част на петото основание на Република България и Република Кипър),

– на свободното предоставяне на услуги, предвидено в член 58, параграф 1 във връзка с член 91 ДФЕС, или при условията на евентуалност, в член 56 ДФЕС (втора част на петото основание на Република България и Република Кипър), както и

– на правилата на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, предвидени в член 11 ДФЕС и в член 37 от Хартата (четвърто основание на Република Полша).

1165 Основанията, насочени срещу член 1 от Директива 2020/1057, следва да се разгледат в този ред и групирани по този начин.

а) По нарушението на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71

1) Доводи на страните

1166 С единственото си главно основание Унгария поддържа, че член 1 от Директива 2020/1057 нарушава член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71, тъй като според нея водачите, извършващи международни автомобилни превози, по принцип не попадат в приложното поле на последната директива предвид особените характеристики на упражняваната от тях дейност.

1167 На първо място, съгласно член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71, към който препраща член 1, параграф 2 от Директива 2020/1057, приложимостта на режима на командироване по отношение на водачи, извършващи дейност по международен автомобилен превоз, била възможна само ако съществува договорно правоотношение между наелото ги на работа транспортно предприятие и страната, за която са предназначени услугите. Тъй като обаче такова договорно правоотношение било необичайно в рамките на договорите за превоз, Директива 2020/1057 не изисквала с оглед на прилагането на режима на командироване такъв договор да бъде сключен между предприятието изпращач и предприятието получател. Всъщност било достатъчно водачът да премине национална граница.

1168 На второ място, командироването по смисъла на Директива 96/71 било тясно свързано с предоставянето на услуги от работодателя в приемащата държава членка. При транспортната дейност обаче ударението се поставяло не върху предоставяната от водача услуга, а върху движението на стоки между държавите членки. Следователно не ставало въпрос за дейност, която може да обоснове прилагането на правилата за командироване, предвидени в Директива 96/71. Тези доводи се подкрепяли от отговора на Съюза на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19. Всъщност след въвеждането на ограничения за пътуване от различни държави членки Комисията се намесила почти незабавно, за да осигури възможно най-гладкото функциониране на товарните превози.

1169 На трето място, поради силната мобилност на работниците в сектора на международния автомобилен превоз на товари, следвало да се приеме не че водачите временно изпълняват работата си в друга държава членка, а че постоянно се движат между няколко държави членки. Впрочем в решение от 19 декември 2019 г., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110), Съдът потвърдил, че с оглед на Директива 96/71 работник не може да се счита за

командирован на територията на държава членка, ако изпълнението на работата му няма достатъчна връзка с тази територия. Краткосрочен, дори няколкочасов престой в друга държава членка не можел да създаде такава връзка.

1170 Решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbewegingp (C-815/18, EU:C:2020:976), не поставяло под въпрос тези съображения. Всъщност, макар от това решение да следвало, че прилагането на Директива 96/71 по отношение на автомобилните превозвачи по принцип не е изключено, все пак при липсата на достатъчна връзка с държавите членки, в които водачите изпълняват работата си, множество доставки на услуги за автомобилен превоз не отговаряли на условията за командироване, попадащо в приложното поле на тази директива, както е тълкувана от Съда в посоченото решение. Така извън каботажа, за който Съдът установил наличието на такава достатъчна връзка, той не дал категоричен отговор по отношение на други случаи, като всеки случай трябвало да се преценява в зависимост от релевантните за него обстоятелства.

1171 Парламентът и Съветът твърдят, че настоящото основание е неотносимо или следва да се отхвърли по същество.

2) Съображения на Съда

1172 Като начало следва да се припомни, че както следва от практиката на Съда, посочена в точка 431 от настоящото решение, материална законосъобразност на даден акт на Съюза не бива по принцип да се преценява от гледна точка на друг акт на Съюза от същия нормативен ранг. Следователно Унгария няма основание да твърди, че разпоредбите на член 1 от Директива 2020/1057 са невалидни с оглед на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71.

1173 Доколкото с единственото си основание Унгария изтъква твърдяна несъгласуваност между съответните приложни полета на Директива 96/71 и на Директива 2020/1057, следва да се отбележи, че при всички положения такава несъгласуваност не съществува, при това независимо от въпроса дали тя би била достатъчна, за да обоснове отмяната на член 1 от последната директива. Всъщност, на първо място, Съдът е постановил, че Директива 96/71 е приложима към транснационалното предоставяне на услуги в сектора на автомобилния транспорт (вж. в този смисъл решения от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 33—41, и от 8 юли 2021 г., Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, т. 34—36). От това следва, че водачите, извършващи международни автомобилни превози, могат да попаднат в приложното поле на Директива 96/71 въз основа на разпоредбите на същата директива, а не, както сякаш погрешно твърди Унгария, поради приемането на Директива 2020/1057.

1174 На второ място, както правилно подчертава Парламентът, Директива 2020/1057 представлява lex specialis по отношение на Директива 96/71, тъй като целта на първата директива е не да разшири приложното поле на втората директива, а да уточни при какви обстоятелства водачите, извършващи международни автомобилни превози, трябва да се считат за командировани работници по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 96/71 и следователно за попадащи в приложното поле на последната.

1175 По-конкретно, доколкото Унгария упреква законодателя на Съюза, че с приемането на член 1 от Директива 2020/1057 е направил правилата за командироване приложими и за превози, които не са свързани с транснационалната мярка, посочена в член 1, параграф 3,

буква а) от Директива 96/71, следва да се отбележи, че както самата тази държава членка подчертава, Директива 2020/1057 изрично препраща към последната разпоредба, предвиждайки в своя член 1, параграф 2, че специфичните правила относно командироването на водачи, предвидени в член 1 от нея, се прилагат спрямо водачи, чиито работодатели са транспортни предприятия, установени в държава членка, които предприемат транснационалната мярка, посочена в член 1, параграф 3, буква а) от Директива 96/71, а именно да командироват работници на територията на друга държава членка за собствена сметка и под свое ръководство по договор, сключен между командироващото предприятие и страната, за която са предназначени услугите, действаща в тази държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между командироващото предприятие и работника за периода на командироване. От това задължително следва, че посочените специфични правила не засягат необходимостта да бъдат изпълнени условията, предвидени във въпросния член 1, параграф 3, буква а), за да се приеме, че съответният превоз попада в приложното поле на Директива 96/71.

1176 Що се отнася до изтъкнатите в този контекст доводи на Унгария относно реакцията на Съюза на пандемията от COVID-19, както е видно от точка 1173 от настоящото решение, те се основават на погрешното схващане, че Директива 96/71 не е била приложима към превозите преди влизането в сила на Директива 2020/1057. Така тези доводи, които освен това са от общ характер и не се отнасят конкретно до уредбата на командироването на работници в правото на Съюза, също трябва да бъдат отхвърлени.

1177 На трето място, разпоредбите на член 1 от Директива 2020/1057 не могат също така да се считат за невалидни с мотива, че при липсата на достатъчна връзка с държавите членки, в които водачите изпълняват работата си, множество доставки на услуги за автомобилен превоз не биха отговаряли на условията за командироване, попадащо в приложното поле на Директива 96/71, както е тълкувана от Съда в решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 В това отношение следва да се отбележи, първо, че приемайки разпоредбите на член 1 от Директива 2020/1057, законодателят на Съюза е възприел подход, който се вписва в същата логика като следваната от Съда в това решение.

1179 По-конкретно в точки 49, 62 и 63 от посоченото решение Съдът постановява при тълкуването на Директива 96/71, че правилата за командироване, предвидени в тази директива, не се прилагат по-специално за транзитните и двустранните превози, но по принцип те се прилагат за каботажните превози, които се извършват изцяло на територията на приемащата държава членка.

1180 По същия начин член 1 от Директива 2020/1057 изключва в параграфи 3 и 4 всички двустранни превози, а в параграф 5 — всички транзитни превози от приложното поле на Директива 96/71, докато член 1, параграф 7 от Директива 2020/1057 уточнява, че Директива 96/71 се прилага за каботажните превози.

1181 Освен това в точка 45 от решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Съдът е постановил, от една страна, че работник може да се счита за „командирован“ на територията на държава членка по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 96/71 само ако изпълнението на работата му има достатъчна връзка с тази

територия, и от друга страна, че проверката за съществуването на такава връзка предполага цялостна преценка на всички характеристики на работата на съответния работник.

1182 Както следва от съображение 9 от Директива 2020/1057, законодателят на Съюза е приел специфични за сектора правила за прилагането на Директива 96/71 в сектора на автомобилния транспорт, които също се основават на наличието на достатъчна връзка между водача и предоставяната услуга с територията на приемащата държава членка. В този контекст, за да се улесни прилагането на тези правила, законодателят на Съюза е предпочел решение, състоящо се в това да се уточни при какви обстоятелства трябва да се счита, че такава връзка съществува.

1183 За целта, от една страна, посоченият законодател изрично е предвидил, че някои категории превози трябва да бъдат освободени от правилата за командироване, а именно — съгласно член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея от Директива 2020/1057 — ограничен брой дейности, свързани с двустранен превоз, а съгласно член 1, параграф 6 от последната директива — някои отсечки от комбиниран транспорт.

1184 От друга страна, както следва по-специално от съображение 13 от Директива 2020/1057, за превозите, които не са предмет на освобождаване по силата на тази директива, законодателят на Съюза е счел, че е налице достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка и че следователно трябва да се приеме, че Директива 96/71 може да се приложи.

1185 Второ, сам по себе си фактът, че законодателят на Съюза е избрал да конкретизира понятието „достатъчна връзка“, на което Съдът се основава в решения от 19 декември 2019 г., Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, т. 31), и от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, т. 45), като е посочил категориите автомобилни превози, към които трябва (или не трябва) да се прилагат правилата за командироване, не може да доведе до невалидност на разпоредбите на член 1 от Директива 2020/1057. Всъщност съображенията на Съда в тези решения се отнасят до тълкуването на правната уредба, която е била в сила към момента, релевантен за споровете, по които са постановени посочените решения, така че Съдът е уточнил какво следва да се разбира под „достатъчна връзка“ единствено въз основа на разпоредбите на Директива 96/71, които са били приложими към онзи момент. Освен това Съдът изобщо не е твърдял, че даденото от него в този контекст тълкуване на понятието „достатъчна връзка“, е единственото, което е в съответствие с разпоредбите на Договорите.

1186 При все това предходните съображения не засягат въпроса, който е предмет на други основания, повдигнати в настоящото производство, дали начинът, по който законодателят на Съюза е избрал да се преценява наличието на такава „достатъчна връзка“ в случая на всяка от категориите превози, посочени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, е съвместим с първичното право.

1187 С оглед на гореизложеното единственото главно основание на Унгария трябва да се отхвърли по същество.

б) По нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация

1) Доводи на страните

1188 Република Литва (с първото си основание), Република България (с второто си основание), Румъния (с второто си основание), Република Кипър (с второто си основание) и Унгария (с второто си основание, изтъкнато при условията на евентуалност) твърдят, че член 1 от Директива 2020/1057 не отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на недопускане на дискриминация.

1189 В това отношение Република България и Република Кипър изтъкват, че приложимостта на правилата за командироване спрямо превозите по кръстосана търговия, като същевременно двустранните превози са освободени от тези правила, води до различно третиране на сходни, дори идентични положения, като по този начин се нарушава принципът на недопускане на дискриминация.

1190 На първо място, тази разлика в третирането между превози по кръстосана търговия и двустранни превози водела до предоставяне на водачите на диференцирана социална закрила в зависимост от националността на техния работодател и от мястото, където се извършват превозите. Така например за товар, качен в Италия до Франкфурт (Германия), щяло да се счита, че водачът е командирован в Германия, ако работодателят му е португалец, но не и ако работодателят му е италианец. И в двата случая обаче връзката с германската територия била идентична, тъй като разтоварването на стоки се извършват в Германия. Освен факта, че водачите щели да бъдат третирани по различен начин в зависимост от транспортните маршрути, съществувала и дискриминация между водачите, наети от един и същ превозвач.

1191 На второ място, Република България и Република Кипър изтъкват, че тази разлика в третирането между превози по кръстосана търговия и двустранни превози има по-голямо отрицателно въздействие върху предприятията, извършващи превози по кръстосана търговия, отколкото върху предприятията, извършващи основно или изключително двустранни превози.

1192 На трето място, посочената разлика в третирането между превозите по кръстосана търговия и двустранните превози нарушавала принципа на равенство на държавите членки, тъй като някои държави членки щели да понесат въздействието от тази разлика по-тежко в сравнение с други.

1193 На четвърто и последно място, поради същата тази разлика в третирането транспортните предприятия щели да имат различни административни и трудови разходи в зависимост от държавата на товарене и разтоварване. Следователно тези предприятия щели да бъдат стимулирани да налагат различни ставки за превоз на едни и същи стоки през едни и същи транспортни връзки на базата на държавата на произход или местоназначението на превозваните стоки, което противоречало на духа на член 95, параграф 1 от ДФЕС.

1194 Румъния твърди, че основно транспортните предприятия, установени в държави членки, разположени в периферията на Съюза, ще понесат административните и финансовите разходи, свързани с командироването, и основно те ще бъдат разубедени да извършват превози, уредени в член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057, тъй като

конкурентоспособността на тези предприятия ще бъде de facto сведена до нула. Впрочем не можело да се гарантира социална закрила за водачите, ако транспортните предприятия от периферната зона на Съюза бъдат отстранени от пазара. Според друг сценарий водачите щели да бъдат задължени да се преместят в държава членка, която е по-добре разположена спрямо центъра на превозите в Съюза. Така се поставял въпросът доколко обжалваните разпоредби на член 1 от тази директива са в съответствие с целите, посочени в член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС.

1195 Освен това според Румъния не само съответните разпоредби на Директива 2020/1057, но и разпоредбите, които са предмет на жалбите ѝ за частична отмяна на регламенти 2020/1054 и 2020/1055 (дела C-546/20 и C-547/20), имат за последица, взети както поотделно, така и заедно, дискриминация на транспортните предприятия, установени в държави членки, разположени в периферията на Съюза.

1196 Според Румъния практиката на Съда, на която се позовават Парламентът и Съветът и която е установена с решения от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет (C-5/16, EU:C:2018:483, т. 167), и от 13 март 2019 г., Полша/Парламент и Съвет (C-128/17, EU:C:2019:194, т. 106), не може да се приложи mutatis mutandis в настоящия случай. Що се отнася до обжалваните разпоредби от „Пакета за мобилност“, не само особеното положение на една-единствена държава членка не било взето предвид. Напротив, обжалваните мерки разделяли държавите членки на две големи категории в зависимост от географското им положение, а именно, от една страна, облагодетелстван център, и от друга страна, необлагодетелствана периферия, макар и в различна степен. Приетите на равнището на Съюза разпоредби трябвало да отчитат тези различия и да се опитват да ги компенсират, като се намалят съществуващите разминавания и като се постигне по-хомогенно разпределение на преимуществата и недостатъците, свързани с принадлежността към Съюза.

1197 Впрочем Съветът по същество признавал, че Директива 2020/1057 улеснява двустранните превози, но не и превозите по кръстосана търговия и следователно не и превозите, извършвани от транспортните предприятия, установени в държави членки, разположени в източната част на Европа, извън зоната, където е концентриран международният автомобилен транспорт на Съюза.

1198 От своя страна Унгария твърди, че на практика е възможно да се разграничат два вида комбинирани превози, а именно, от една страна, придружаван транспорт, и от друга страна, непридружаван транспорт. В случай че водачът придружава превозното средство и товара му през целия период на превоза, в крайна сметка ставало въпрос за един-единствен превоз. Единствено видът транспорт се променял. В този случай комбинираният превоз по същество можел да се приравни на двустранен превоз, поради което основният принцип на равно третиране обосновавал освобождаването, предвидено в член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057, да обхваща целия превоз, тоест двете отсечки с автомобилен превоз.

1199 Съгласно член 1, параграф 6 от тази директива обаче даден водач не се счита за командирован при осъществяване на комбиниран превоз само когато отсечката с автомобилен превоз сама по себе си се състои от двустранни превози по смисъла на член 1, параграф 3 от посочената директива. По този начин законодателят на Съюза изкуствено разделил комбинирания транспорт на две отсечки с автомобилен превоз (началната и крайната отсечка), едната от които не отговаряла на условието за двустранен превоз. Така,

като не разширил обхвата на освобождаването, предвидено за двустранните превози на товари, по отношение на придружаваните комбинирани превози, този законодател нарушил принципа на равно третиране.

1200 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

2) Съображения на Съда

i) Предварителни съображения

1201 На първо място, следва да се отбележи, че макар Република България и Република Кипър да искат Директива 2020/1057 да бъде отменена в своята цялост, от доводите на тези държави членки, свързани с нарушение на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, следва, че те поставят по-специално под въпрос разграничението, направено в член 1, параграфи 3 и 4 от тази директива във връзка със съображение 13 от нея, между превозите по кръстосана търговия и двустранните превози.

1202 На второ място, изтъкнатите от Унгария доводи, целящи да се докаже нарушение на тези принципи, се съсредоточават само върху член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, отнасящ се до комбинираните превози.

1203 Накрая, на трето място, що се отнася до доводите на Румъния, следва да се отбележи, че тази държава членка иска отмяната на член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057, като твърди, че предвидените там правила имат за последица да разубедят транспортните предприятия, установени в „периферията на Съюза“, да извършват видовете превози, посочени в тези разпоредби, и същевременно набляга конкретно на твърдените отрицателни последици за тези предприятия, произтичащи от разграничението между превози по кръстосана търговия и двустранни превози.

1204 [Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] В това отношение обаче следва да се констатира, първо, що се отнася до исканата от Румъния отмяна на член 1, параграф 5 от Директива 2020/1057, че тази държава членка само твърди по общ начин, че държавите членки, разположени в „периферията на Съюза“, са подложени на непряка дискриминация заради обжалваните разпоредби на този член 1, без да обясни по какъв начин посоченият параграф 5 би могъл да доведе до неудобства за тези държави членки, при положение че последната разпоредба предоставя на превозвача, отговорен за транзитен превоз през територията на държава членка, освобождаване от правилата за командироване, когато предвидените в него условия са изпълнени. Такова освобождаване може да ограничи въздействието на повече или по-малко голямото разстояние между държавата членка, в която е установен превозвачът, и друга държава членка, в която се извършва товаренето или разтоварването на товари, или пък вземането или оставянето на пътници, във връзка с въпроса дали за разглеждания автомобилен превоз се прилагат правилата относно командироването на работници, предвидени в Директива 96/71.

1205 По същия начин, второ, доколкото Румъния визира член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, тази държава членка не доказва и по какъв начин тази разпоредба относно комбинираните превози нарушава принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, поставяйки в неблагоприятно положение по принцип транспортните

предприятия, установени в държави членки в „периферията на Съюза“. Всъщност доводът, изтъкнат, за да се докаже дискриминационният характер на всички разпоредби, съдържащи се в член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057, а именно че се увеличава частта от пазара на международните превози, държана от превозвачите, установени в държавите членки, намиращи се в „периферията на Съюза“, не позволява да се докаже нарушение на тези принципи.

1206 При това положение остава да се разгледат доводите, с които се упреква законодателят на Съюза, че в член 1, параграфи 3 и 4 от тази директива във връзка със съображение 13 от нея е направил разграничение между превози по кръстосана търговия и двустранни превози за целите на прилагането на правилата за командироване, както и конкретните доводи на Унгария относно прилагането на тези правила към комбинираните превози, както е предвидено в член 1, параграф 6 от посочената директива.

ii) По наличието на твърдяното дискриминационно третиране

1207 Безспорно е, че доколкото въвеждат специфични правила относно командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт, обжалваните разпоредби на член 1 от Директива 2020/1057 се прилагат без разграничение към всички засегнати транспортни предприятия, независимо в коя държава членка са установени, към всички водачи, независимо от тяхното гражданство и в коя държава членка е установен техният работодател, както и към всички държави членки, така че те не водят до пряка дискриминация, забранена от правото на Съюза.

1208 При това положение в съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 308—310 от настоящото решение, следва да се провери дали посочените разпоредби, доколкото разграничават превозите, посочени в точка 1206 от настоящото решение, прилагат необосновано различни правила към сходни положения, по-специално в светлината на преследваната с тези разпоредби цел, и поради това представляват забранена от правото на Съюза непряка дискриминация, доколкото поради самото си естество те биха могли да засегнат в по-голяма степен транспортните предприятия, установени в държави членки, които се намират в „периферията на Съюза“, водачите, чиито работодатели са тези предприятия, и тази група държави членки.

1209 Както следва от посочената в предходната точка съдебна практика, сходството на съответните положения за целите на контрола за спазване на принципа на равно третиране се преценява по-специално с оглед на предмета и целта на акта на Съюза, който установява съответното различие.

1210 В това отношение целта на Директива 2020/1057, както личи от съображения 3 и 7 от нея, е да се предвидят специфични правила за определяне на държавата членка, чиито ред и условия на работа са гарантирани на водачите в автомобилния транспорт, които правила отразяват особеностите на силно мобилната работна сила в този сектор и които, за гладкото функциониране на вътрешния пазар, осигуряват баланс между подобряването на социалните условия и условията на труд за водачите и улесненото упражняване на правото на предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основани на лоялна конкуренция между транспортните предприятия.

1211 Именно в рамките на тази обща цел, преследвана с Директива 2020/1057, (както следва от съображение 9 от нея) се вписва конкретната цел на разпоредбите на член 1 от нея, които уточняват при какви обстоятелства за водачите се прилагат правилата за дългосрочно командироване, предвидени в Директива 96/71.

1212 Ето защо с оглед на тази цел следва да се провери дали в член 1 от Директива 2020/1057 законодателят на Съюза е третирал дискриминационно превозите по кръстосана търговия и комбинираните превози спрямо двустранните превози.

– По твърдяното дискриминационно третиране на превозите по кръстосана търговия спрямо двустранните превози

1213 На първо място, що се отнася до наличието на твърдяна дискриминация между транспортните предприятия и наетите от тях водачи в зависимост от това дали извършват превози по кръстосана търговия, или двустранни превози, следва да се припомни, че видно от разпоредбите на член 1 от Директива 2020/1057, и по-специално от параграф 3, първа алинея и от параграф 4, първа алинея във връзка със съображение 13 от нея, водач, който извършва двустранни превози, не се счита за командирован по смисъла на Директива 96/71, докато водач, който извършва превози по кръстосана търговия, по принцип се счита за командирован. Освен това член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея и член 1, параграф 4, трета и четвърта алинея от Директива 2020/1057 гласят, че предвидените в тези параграфи освобождавания за двустранните превози се прилагат и за някои допълнителни дейности, свързани с такива превози.

1214 От това следва, че разликата в третирането между превозите по кръстосана търговия и двустранните превози, която за целите на прилагането на правилата за командироване произтича от тези разпоредби на Директива 2020/1057, се основава на съответните видове превози, които се различават по връзката между водача и предоставяната услуга, от една страна, и територията на приемащата държава членка и тази на държавата членка на установяване, от друга страна. Всъщност, докато при двустранен превоз естеството на услугата е тясно свързано с държавата членка на установяване, това не е така при превоз по кръстосана търговия, при който водачът извършва превози от една държава към друга, нито една от които не е държавата членка на установяване.

1215 Поради това превозите по кръстосана търговия и двустранните превози не са сравними от гледна точка на преследваната от Директива 2020/1057 цел, и по-специално на целта на предвидените в член 1 от тази директива правила, цели, припомнени в точки 1210 и 1211 от настоящото решение. Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 1086 от заключението си, нито водачите, нито транспортните предприятия, участващи в тези две категории превози, се намират в сходно положение от гледна точка на последната цел.

1216 Този извод не се поставя под въпрос от изтъкнатите от подалите жалби държави членки конкретни примери за превози, които според тях доказват, че работа от еднакво естество може да бъде извършена от двама различни водачи, работещи според случая за едно и също предприятие, като обаче поради обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 тези двама водачи няма да се ползват от едни и същи ред и условия на работа, и по-специално от един и същи размер на възнаграждението.

1217 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че този довод се основава на погрешното схващане, че преценката относно сходството на съответното положение на тези водачи, за да се определи дали да се приложат правилата за командироване, трябва да се извършва единствено в зависимост от естеството на работата им, докато, както следва от изложените по-горе съображения, с оглед на целта, преследвана с обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, релевантна за целите на тази преценка е връзката на съответния водач и предоставяната услуга с държавата членка на установяване или с приемащата държава членка.

1218 При всички положения следва да се подчертае, че както следва от точка 247 от настоящото решение, законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка при определянето на общата транспортна политика, към която спадат предвидените в Директива 2020/1057 мерки. Последната, приета на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, предполага избор от политическо естество и комплексни преценки относно икономическите и социалните последици от тези мерки.

1219 Ето защо законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат в нарушение на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация само поради това че при упражняването на тази широка свобода на преценка е избрал да определи общи критерии за целите на преценката относно наличието на достатъчна връзка между предоставяната транспортна услуга и територията на приемащата държава членка, вместо да остави на съответните субекти задачата да проверят за наличието на такава връзка във всеки конкретен случай.

1220 На второ място, що се отнася до наличието на твърдяна дискриминация между държавите членки в нарушение на закрепения в член 4, параграф 2 ДЕС принцип на равенство между тях пред Договорите, действително не може да се изключи възможността някои държави членки да бъдат засегнати в по-голяма степен от други от разграничението, направено в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, между двустранни превози и превози по кръстосана търговия.

1221 Всъщност, тъй като страните не спорят, че значителна част от търсенето на транспортния пазар е съсредоточена в държавите членки, разположени по-скоро в „центъра на Съюза“, възможно е транспортните предприятия, които според подадените жалби държави членки са установени в „периферията на Съюза“, да бъдат тези, които извършват по-голямата част от превозите по кръстосана търговия в Съюза и към които следователно най-често ще се прилагат правилата за командироване, докато конкурентите им, които са установени в по-скоро в „центъра на Съюза“, извършват основно или изключително двустранни превози.

1222 Следва обаче да се припомни, първо, че съгласно посочената в точка 332 от настоящото решение съдебна практика акт на Съюза, чиято цел е да уеднакви нормите на държавите членки, доколкото се прилага еднакво за всички тях, не може да се счита за дискриминационен, тъй като такъв акт за хармонизация неминуемо води до различни последици в зависимост от предходното състояние на отделните национални правни уредби и практики.

1223 В случая с приемането на специфични за сектора правила в областта на командироването на работници, които следва да се прилагат в целия Съюз, за да се гарантира гладкото функциониране на вътрешния пазар, законодателят на Съюза е искал, както следва от съображения 3, 7 и 9 от Директива 2020/1057, да постигне баланс между, от една страна,

подобряването на социалните условия и условията на труд за водачите, и от друга страна, улесненото упражняване на правото на предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основани на лоялна конкуренция между транспортните предприятия.

1224 В този контекст подходът, изразяващ се в разграничение между различни видове превози за целите на прилагането на правилата за командироване, далеч без да накърнява равенството между държавите членки, напротив, цели, както следва по същество от съображение 4 от тази директива, да се отстранят разликите в третирането, които са можели да възникнат преди това поради установените несъответствия между държавите членки в тълкуването, прилагането и изпълнението на разпоредбите, приложими преди влизането в сила на посочената директива, несъответствия, които създават голяма административна тежест за водачите и транспортните предприятия.

1225 Второ, посоченото в точки 1220 и 1221 от настоящото решение евентуално различно въздействие на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 върху държавите членки в зависимост от това дали се намират в „центъра на Съюза“, или в „периферията на Съюза“, произтича не от твърдения дискриминационен характер на разграничението между превози по кръстосана търговия и двустранни превози, а основно от бизнес модела, възприет от установените в някои държави членки транспортни предприятия, доколкото превозите, извършвани от транспортни предприятия, които предоставят основно, ако не изцяло своите услуги в държави членки, отдалечени от държавата членка, в която са установени, независимо коя е тази държава, могат по-лесно да бъдат квалифицирани като превози по кръстосана търговия, и следователно спрямо тях да се прилагат правилата за командироване.

1226 Разбира се, прилагането на тези правила може да представлява по-голяма тежест за работодателите, предоставящи услуги за превоз по кръстосана търговия в държави членки, в които равнището на социална закрила, и по-специално възнаграждението, е по-високо, отколкото в държавата членка, в която са установени.

1227 Подобна последица обаче е присъща на целите на Директива 2020/1057, която е насочена именно към осигуряване на лоялна конкуренция между транспортните предприятия, гарантирайки на водачите, предоставящи транспортна услуга, която има достатъчна връзка с територията на приемаща държава членка, възможността да се ползват от ред и условия на работа, равни на приложимите за другите водачи, които също предоставят такива услуги на тази територия. Освен това обстоятелството, че интересите на някои субекти могат да бъдат засегнати в по-голяма степен от интересите на други, е присъщо на търсенето на баланс между различни конкуриращи се интереси, което е характерно за законодателната дейност. Така в случая подобна последица е неразривно свързана с преследваната с тази директива цел за подобряване на социалните условия и условията на труд на водачите, като същевременно се гарантира лоялна конкуренция между транспортните предприятия.

1228 Освен това, както бе посочено в точка 322 от настоящото решение, не може да се счита, че разпоредба от правото на Съюза сама по себе си противоречи на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация само защото поражда различни последици за някои икономически оператори, когато това положение е последица от различни условия на работа, в които те са поставени, по-специално поради географското си положение, а не от правно неравенство, което да е присъщо на обжалваната разпоредба.

1229 При всички положения, дори да се приеме, че обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 водят до различно третиране на сходни положения по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 308 от настоящото решение, това третиране би било обективно обосновано от целите, преследвани в рамките на общата транспортна политика съгласно член 90 ДФЕС. Тези цели включват по-специално подобряването на условията за заетост, посочено в преамбюла на Договора за функционирането на ЕС и в член 151, първа алинея ДФЕС, както и осигуряването на адекватна социална закрила, посочено в член 9 и член 151, първа алинея от този договор.

1230 На трето място, що се отнася до изтъкнатите от Република България и Република Кипър конкретните доводи за нарушение на член 95, параграф 1 ДФЕС, следва да се припомни, че тази разпоредба забранява по отношение на транспорта в рамките на Съюза „дискриминацията, съществуваща под формата на различни цени и условия за превоз за едни и същи стоки, по един и същ маршрут, основани на държава на произход или местоназначение на стоките“.

1231 Доколкото Република България и Република Кипър поддържат, че превозвачите ще бъдат стимулирани да налагат различни ставки за превоз на едни и същи стоки през едни и същи транспортни връзки на базата на държавата на произход или местоназначението на въпросните стоки, за да посрещнат различните административни и трудови разходи, произтичащи от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, следва да се отбележи, от една страна, че тези разпоредби имат за цел да се осигурят адекватни условия на труд и по-голяма социална закрила за водачите посредством определянето на критериите за прилагане на правилата за командироване на водачи в сектора на автомобилния транспорт. Така посочените разпоредби по никакъв начин не уреждат самите цени или условия за превоз и поради това не могат да се считат за спадащи към мерките по член 95, параграф 1 ДФЕС.

1232 От друга страна, както следва от точки 1213—1224 от настоящото решение, установената в член 1 от Директива 2020/1057 разлика относно прилагането на правилата за командироване към двустранните превози и превозите по кръстосана търговия, се основава не на държавата на произход или местоназначение на въпросните стоки, а на факта, че услугата, предоставяна в рамките на тези два вида превози, няма една и съща връзка с държавата членка на установяване.

1233 На четвърто място, доколкото в рамките на второто основание от жалбата си, формално свързано с нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, Румъния изтъква нарушение на член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС, доводите ѝ се смесват с доводите, изложени от Република България и Република Кипър в рамките на четвъртото основание от съответните им жалби, както и с доводите, изложени от Република Полша в рамките на второто и третото основание от жалбата ѝ. Следователно тези доводи ще бъдат разгледани във въпросния контекст.

1234 По изложените съображения не може да се приеме, че принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация се нарушават от подхода, възприет от законодателя на Съюза в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, който по принцип се състои в разграничаване между различните видове превози в зависимост от връзката между водача и предоставяната услуга, от една страна, и територията на приемащата държава членка или територията на държавата членка на установяване, от друга страна, за целите на прилагането на правилата за командироване, и

по-специално за да станат тези правила приложими за превозите по кръстосана търговия, като същевременно от посочените правила се освобождават двустранните превози, както и някои свързани с тях допълнителни дейности.

– По твърдяното дискриминационно третиране на комбинираните превози спрямо двустранните превози

1235 С доводите си относно член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, отнасящ се до комбинирания транспорт, Унгария поддържа, че когато един и същ водач придружава превозното средство и товара му през целия период на комбиниран превоз, този превоз в неговата цялост трябва да се приравни на двустранен превоз, така че двете отсечки с автомобилен превоз да могат да се ползват от освобождаването от правилата за командироване, при положение че само видът транспорт се променя в различните части на такъв комбиниран превоз. Така тези доводи се основават на схващането, че такъв комбиниран превоз в неговата цялост е сравним с двустранен превоз с оглед на целта, преследвана с предвидените в член 1 от Директива 2020/1057 правила.

1236 В това отношение, видно от определението в член 1 от Директива 92/106, към който препраща член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, комбинираният превоз е превоз на товари между държави членки, за който се използва пътната мрежа в началния или крайния етап от маршрута, а през останалата част се използва релсов път, вътрешни водни пътища или услуги на морския транспорт за разстояние, надвишаващо определено минимално разстояние.

1237 Както обаче следва от самото ѝ заглавие, Директива 2020/1057 има за цел да установи специфични правила за командироването на водачи единствено в сектора на автомобилния транспорт. Също така, както следва от точка 1210 от настоящото решение, целта, преследвана с тази директива, и по-конкретно с член 1 от нея, се състои в това да се предвидят правила за определянето на държавата членка, чиито ред и условия на работа са гарантирани на водачите, които правила отчитат особеностите на този сектор, като прилагането на правилата за командироване към даден водач зависи от наличието на достатъчна връзка между него и услугата, която той предоставя, с територията на приемащата държава членка.

1238 Именно от тази гледна точка член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, който се отнася до третирането на отсечките с автомобилен превоз, които са част от комбиниран превоз, освобождава от правилата за командироване началната или крайната отсечка с автомобилен превоз, когато тази отсечка, разгледана самостоятелно, се състои от двустранни превози по смисъла на член 1, параграф 3 от тази директива.

1239 Следва да се подчертае, че както следва от съдебната практика, припомнена точка 247 от настоящото решение, законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка при определянето на общата транспортна политика, към която спадат предвидените в Директива 2020/1057 мерки. Последната директива, приета на основание член 91, параграф 1 ДФЕС, предполага избор от политическо естество и комплексни преценки относно икономическите и социалните последици от тези мерки.

1240 При това положение и с оглед на съдебната практика, припомнена в точка 309 от настоящото решение, от която следва, че сходството на съответните положения се преценява с оглед на предмета и целите на акта от правото на Съюза, който трябва да се

тълкува, законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че при упражняването на тази свобода на преценка е приел, че за целите на прилагането на правилата за командироване могат да се приравнят на двустранен превоз само частите от комбиниран превоз, които се извършват чрез пътната мрежа, а не този превоз в неговата цялост.

1241 Този извод не се поставя под съмнение от довода, че би било изкуствено комбинираният превоз да се разделя на две отделни отсечки с автомобилен превоз, когато превозът се извършва изцяло с един и същ водач. Всъщност обстоятелството, че товарите могат да бъдат придружавани от един и същ водач през целия период на посочения превоз, е ирелевантно в това отношение, тъй като е безспорно, че един от видовете транспорт, от които се състои въпросният превоз, не попада в приложното поле на Директива 2020/1057, чийто предмет е да установи специфични правила за командироването на водачи единствено в сектора на автомобилния транспорт.

1242 Направеният в точка 1240 от настоящото решение извод не се поставя под въпрос и от обстоятелството, че комбиниран превоз евентуално би трябвало да се счита за един-единствен превоз, преследващ цели, различни от тези, за които са предвидени правилата по член 1 от Директива 2020/1057. Всъщност, дори това да е така, подобно обстоятелство не може да докаже, че законодателят на Съюза е нарушил — предвид широката свобода на преценка, с която разполага за определяне на общата транспортна политика — принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, като е приел, че само частите от комбиниран превоз, които се извършват по пътната мрежа, могат да бъдат приравнени на двустранен превоз за целите на прилагането на правилата за командироване.

1243 Накрая, обстоятелството, че само една от двете отсечки с автомобилен превоз, от които е съставен комбинираният превоз, се счита за отговаряща на условията, предвидени в член 1, параграф 6 във връзка с член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057, за да се ползва от освобождаване въз основа на тази разпоредба, е единствено последица от отчитането на специфичните характеристики на всяка от тези отсечки. Всъщност, както следва от съображение 12 от посочената директива, когато такава отсечка с автомобилен превоз сама по себе си може да се приравни на двустранен превоз, естеството на предоставяната услуга в тази отсечка с автомобилен превоз е тясно свързано с държавата членка на установяване, което обосновава разширяването на предвиденото в посочения параграф 3 освобождаване спрямо въпросната отсечка с автомобилен превоз.

1244 С оглед на гореизложеното следва да се приеме, че като не е приравнил комбинираните превози, когато един и същ водач придружава превозното средство и товара му, на двустранните превози, посочени в член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057, законодателят на Съюза не е нарушил принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация.

1245 Този извод не може да бъде поставен под съмнение от твърдението на Румъния за цялостния дискриминационен ефект, който би произтекъл от всички разпоредби от „Пакета за мобилност“, срещу който са подадените от тази държава членка три жалби по дела C-546/20—C-548/20. Всъщност е достатъчно да се посочи, че по дело C-548/20 Румъния не е доказала от Директива 2020/1057 да произтича дискриминация, и че доводите на тази държава членка в това отношение, насочени срещу регламенти 2020/1054 и 2020/1055 и вече разгледани във връзка с жалбите по дела C-546/20 и C-547/20, са отхвърлени.

1246 Ето защо следва да се отхвърлят по същество първото основание на Република Литва, второто основание на Република България, второто основание на Румъния, второто основание на Република Кипър и второто основание на Унгария, изтъкнато при условията на евентуалност.

в) По нарушението на принципа на пропорционалност

1247 Република Литва (с второто и третото си основание), Република България (с първото си основание), Румъния (с първото си основание), Република Кипър (с първото си основание), Унгария (с първото си основание, изтъкнато при условията на евентуалност) и Република Полша (с първото си основание) твърдят, че член 1 от Директива 2020/1057 или някои негови разпоредби не отговарят на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

1248 От една страна, тези държави членки не са съгласни, че законодателят на Съюза е проверил пропорционалността на разпоредбите в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, по-специално заради липсата на оценка на въздействието относно окончателната редакция на тези разпоредби или на някои от тях. По-конкретно, макар третото основание на Република Литва формално да е нарушение на принципа на „добро законотворчество“ и „съществено процесуално нарушение“, от изтъкнатите в негова подкрепа доводи е видно, че тази държава членка всъщност цели да докаже нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като последиците от член 1, параграф 3 от тази директива не били надлежно оценени. Също така в това отношение, макар първото основание на Унгария, изтъкнато при условията на евентуалност, формално да е явна грешка в преценката и нарушение на принципа на пропорционалност, доводите ѝ в този контекст целят да докажат единствено нарушение на последния принцип.

1249 От друга страна, посочените държави членки, с изключение на Унгария, оспорват самата пропорционалност на критериите или на някои от тях, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 за целите на определянето на случаите, в които правилата за командироване са приложими за водачите в сектора на автомобилния транспорт.

1) По извършването от законодателя на Съюза на проверка на пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057

i) Доводи на страните

1250 Република България и Република Кипър припомнят, че законодателят на Съюза е решил да прилага правилата за командироване спрямо превозите по кръстосана търговия без праг, базиран на определен период от време, като същевременно е освободил от тези правила двустранните превози. Парламентът и Съветът обаче не разполагали с никаква оценка на въздействието на това законодателство, въпреки че няколко държави членки многократно искали такава оценка, нито с каквато и да било друга информация, която би могла да потвърди, че тази разлика в третирането между двустранни превози и превози по кръстосана търговия е пропорционална. Всъщност предложението за директива за командироването предвиждало съществено различен подход.

1251 Република Литва изтъква, че член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057 нарушава принципа на „добро законотворчество“, тъй като последиците от тази разпоредба не са били надлежно оценени.

1252 В това отношение тази държава членка подчертава, че съгласно член 11, параграф 3 ДЕС, с цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията е длъжна да проведе широки консултации със заинтересованите страни. Член 2 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност също налагал на Комисията аналогично задължение да проведе широки консултации. Същото се отнасяло и за член 5 от този протокол, който гласи, че проектите на законодателни актове се мотивират от гледна точка на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, и изисква всеки проект на законодателен акт да съдържа подробно описание на елементи, които позволяват да се оцени спазването на тези принципи, от което следвало, че тези проекти трябва да отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел. Освен това съгласно Междуинституционалното споразумение Комисията трябвало да извършва оценка на въздействието на своите законодателни инициативи, за които се очаква да окажат значително икономическо, екологично или социално въздействие.

1253 Действително в някои случаи било възможно да не се извършва оценка на въздействието. В случая обаче нямало обективна причина, която да обоснове липсата на оценка на въздействието, а институциите на Съюза не били мотивирали решението си да не извършат такава оценка. Решението от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035), на което се позовава Съветът, не било релевантно в случая, тъй като по делото, по което е постановено това решение, била извършена оценка на въздействието, докато в случая въздействието на обжалваните разпоредби не било анализирано.

1254 Според Република Литва въпросът дали оценката на въздействието е целесъобразна и необходима, не може да се разбира като абсолютно субективна преценка, зависеща изключително от волята на законодателя на Съюза. Напротив, тази преценка трябвало да се основава на съществуващи обективни данни, тъй като това бил единственият начин да се гарантира, че този законодател не злоупотребява с правото си на преценка.

1255 Румъния отправя по същество аналогични критики по отношение на член 1, параграфи 3—6 от Директива 2020/1057. Тя изтъква по-специално, че документите, анализиращи изключително необходимостта от законодателна намеса в областта на командироването, били недостатъчни. Всъщност идентифицирането на необходимите и подходящи решения за борба с установените проблеми не можело да се основава единствено на оценка на съществуващото преди това положение на транспортния пазар. Следвало да се извърши и реална и изчерпателна оценка на очакваните последици от предвидените мерки. В това отношение обстоятелството, че в хода на законодателния процес Комисията е посочила, че подходът на законодателя на Съюза гарантира същата цел като предложението за директива за командироването, само по себе си не компенсирало липсата на оценка на въздействието.

1256 Република Полша твърди, че в случая нищо не показва, че Парламентът и Съветът са разполагали с необходимите данни, позволяващи да се преценят последиците от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 върху околната среда, икономическото положение на различните превозвачи и сектора като цяло. Що се отнася

по-специално до икономическите последици, превозвачите щели да понесат високи разходи, от една страна, поради необходимостта да се коригира възнаграждението на водачите по действащите ставки в държавите, през които пътуват. Според информацията, съдържаща се в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 9 и 10), между държавите членки съществували съществени различия относно равнището на заплащане на водачите. Тази тежест била непропорционална спрямо предимствата за водачите и от гледна точка на лоялната конкуренция, когато превозите в съответната държава членка са редки или незначителни, по-специално поради тяхната продължителност. От друга страна, административните разходи, свързани с прилагането на правната уредба на приемащата държава членка относно заплатите на водачите, можели да достигнат до 14 000 евро годишно за един превозвач, без да се включват разходите, свързани с проверките и евентуалните глоби.

1257 Увеличаването на разходите и трудностите, свързани с превозите по кръстосана търговия и каботажните превози, ограничавали броя на този вид превози, което на свой ред оказвало въздействие върху увеличаването на празните курсове и следователно водело до общо намаляване на нивото на безопасност на пътния трафик по основната пътна мрежа на Съюза, както и до намаляване на ефективността на автомобилния транспорт. Би се стигнало и до увеличаване на замърсяващите емисии.

1258 По причини, които по същество са аналогични на обобщените в точки 1250—1257 от настоящото решение, Унгария твърди, че пълната липса на оценка на въздействието представлява явна грешка в преценката на законодателя на Съюза и нарушение на принципа на пропорционалност.

1259 По-специално в съобщение от 15 април 2020 г. (Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 294, параграф 6 [ДФЕС] относно позицията на Съвета по отношение на приемането на регламент за изменение на Регламент № 1071/2009, Регламент № 1072/2009 и Регламент № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора, на регламент за изменение на Регламент № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните почивки по време на работа и периодите на дневна и седмична почивка, и на Регламент № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи, както и на директива за изменение на Директива 2006/22 по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71 и Директива 2014/67 и за изменение на Регламент № 1024/2012 (COM(2020) 151 final) Комисията приела, че ограниченията за комбинирания транспорт пораждали проблем по-специално поради факта, че тези ограничения можели да намалят неговата ефективност при използването му в рамките на мултимодалните товарни превози.

1260 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

ii) Съображения на Съда

1261 Що се отнася до доводите за липса на оценка на въздействието или непълнота на тази оценка, следва да се припомни, че в предложението за директива за командироването Комисията е предложила система, в рамките на която, изхождайки от предпоставката, че Директива 96/71 се прилага за сектора на автомобилния транспорт, два от деветте

елемента на реда и условията на работа в приемащата държава членка, изброени в член 3, параграф 1 от тази директива, а именно минималният платен годишен отпуск и възнаграждението, не се прилагат за командирования от три или по-малко дни месечно, когато водачите извършват международни превози по смисъла на регламенти № 1072/2009 и № 1073/2009. За сметка на това според въпросното предложение, ако периодът на командироване надхвърли този тридневен праг, всичките девет елемента от посочените ред и условия на работа биха били приложими за целия период на командироване през съответния месец.

1262 Така съгласно посоченото предложение водачите, извършващи международни превози, във всички случаи биха били командировани и по-голямата част от реда и условията на работа в приемащата държава членка, изброени в член 3, параграф 1 от Директива 96/71, биха били приложими за тези водачи. Освен това щеше да трябва работодателите да отчитат времето, което всеки водач прекарва всеки месец в различни държави членки, за да определят дали се прилагат и правилата на тези държави членки относно минималния платен годишен отпуск и възнаграждението, посочени в тази разпоредба.

1263 След като преценява, че това разрешение не е задоволително, законодателят на Съюза в крайна сметка избира мярка, състояща се в разграничаване между различните видове превози. Така член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея предвижда освобождаване от правилата за командироване и следователно от реда и условията на работа в приемащата държава членка за всеки двустранен превоз, за всеки транзитен превоз, както и за някои части от комбиниран превоз, докато по принцип подчинява на тези правила както превозите по кръстосана търговия, така и каботажните превози.

1264 Следователно е безспорно, че в оценката на въздействието — социални аспекти, не са разгледани последиците, произтичащи от възприетото в крайна сметка разрешение, и че последното не е било предмет на допълнителна оценка на въздействието.

1265 Следва обаче да се подчертае, че съгласно съдебната практика, припомнена в точки 218—226 от настоящото решение, оценката на въздействието не обвързва законодателя на Съюза, който остава свободен да приеме мерки, различни от тези, които са били предмет на оценката. От тази съдебна практика следва още, че при преценката на пропорционалността на приеманите от него мерки законодателят на Съюза може да вземе предвид не само въпросната оценка на въздействието, но и всеки друг източник на информация, включително данни, които са публични.

1266 Ето защо фактът, че в случая законодателят на Съюза е приел в Директива 2020/1057 различни разпоредби, някои от които са по-строги за предприятията за автомобилен транспорт от първоначално предложените от Комисията в предложението за директива за командироването, които са били предмет на оценката на въздействието — социални аспекти, не може сам по себе си да докаже, че законодателят на Съюза е нарушил принципа на пропорционалност.

1267 Противно на твърденията на Република Литва и донякъде на Румъния, тези съображения по никакъв начин не се поставят под въпрос от разпоредбите на Междуинституционалното споразумение. Всъщност, макар да е вярно, че в точка 15 от това споразумение се посочва, че Парламентът и Съветът „ще извършват оценки на въздействието във връзка със свои съществени изменения на съответно предложение на Комисията“, посочената точка не

съдържа, както вече бе отбелязано в точки 224 и 231 от настоящото решение, никакво твърдо задължение в тежест на тези институции, тъй като предвижда само възможността да се извърши такава оценка на въздействието, когато, съгласно изричния ѝ текст, Парламентът и Съветът „решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес“.

1268 Ето защо, на първо място, следва да се разгледат другите източници на информация, посочени от Парламента и Съвета, за да се провери дали, както поддържат тези институции, заедно с оценката на въздействието — социални аспекти, те са позволили да се преценят последиците, произтичащи от разграничението, направено в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, между превози по кръстосана търговия и двустранни превози.

1269 В това отношение следва да се отбележи, че като се има предвид естеството на предвидените в член 1 от Директива 2020/1057 правила, оперативните разходи и разходите за привеждане в съответствие, както и евентуално реализираните икономии, произтичащи за дадено предприятие от прилагането на тези правила, зависят от степента, в която това предприятие извършва различни видове превози. Както подчертава Съветът, законодателят на Съюза е разполагал с публикуваните от Евростат данни за различните видове осъществени превози, и по-специално със съдържащите се в проучване за периода 2014—2018 г. (Road freight transport by journey characteristics (Товарен автомобилен транспорт по вид на пътуванията), стр. 3—5, 10 и 11) и в таблица за 2018 г. Тъй като тези данни позволяват да се определи обемът на превозите по кръстосана търговия и на двустранните превози, извършвани годишно между дадена двойка държави членки, те могат да представляват релевантен източник на информация за законодателя на Съюза с цел да се прецени пропорционалността на разграничението между превози по кръстосана търговия и двустранни превози, което в крайна сметка е възприето в Директива 2020/1057.

1270 Освен това такива данни позволяват да се прецени до каква степен водачите от различните държави членки ще се считат за командировани в други държави членки за целите на правилата, предвидени в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея.

1271 Както Съветът също така поддържа пред Съда, тези данни относно различните видове превози, взети заедно с информацията, съдържаща се в оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 62—65), и в публично достъпните проучвания, на които се основава тази оценка, като в частност проучването на Комисията (DG Move), озаглавено „Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report“ („Проучване за оценка на въздействието във връзка с преразглеждането на социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт. Окончателен доклад“, май 2017 г., стр. 62—76), и които се отнасят по-специално до разликите в заплащането между отделни двойки държави членки, позволяват да се преценят разходите, произтичащи от разграничението, предвидено в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13, между превози по кръстосана търговия и двустранни превози.

1272 В това отношение е важно да се подчертае, че подалите жалби държави членки, които са оспорили липсата на оценка на въздействието на Директива 2020/1057 или непълнотата на такава оценка, не са обяснили защо констатациите на Съвета, изложени в точки 1269—1271 от настоящото решение, са погрешни. Също така не е обяснено защо общите заключения в

оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 60), според които въздействието върху безопасността на движението по пътищата и здравето на работното място ще бъде незначително, не могат да се приложат към възприетия в крайна сметка модел.

1273 При това положение законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, за да прецени последиците, произтичащи от разграничението между двустранни превози и превози по кръстосана търговия, направено в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея.

1274 На второ място, законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че не е разгледал последиците, произтичащи от член 1, параграф 5 от Директива 2020/1057, съгласно който транзитните превози са освободени от правилата за командироване, и от член 1, параграф 7 от тази директива, според който се счита, че каботажните превози предполагат командироване, така че посочените правила трябва да се прилагат.

1275 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че както е видно от точка 1179 от настоящото решение, Съдът вече е постановил при тълкуването на Директива 96/71 в редакцията ѝ преди влизането в сила на Директива 2020/1057, че правилата за командироване, предвидени в Директива 96/71, не се прилагат за транзитните превози, но по принцип те се прилагат за каботажните превози, които се извършват изцяло на територията на приемащата държава членка.

1276 Така, тъй като никакво изменение на приложимите материалноправни норми не може да се припише конкретно на член 1, параграфи 5 и 7 от Директива 2020/1057, трябва да се отхвърли доводът, който цели да докаже, че по отношение на тези разпоредби е била необходима допълнителна оценка на въздействието.

1277 На трето място, доколкото Унгария по същество упреква законодателя на Съюза, че е нарушил принципа на пропорционалност, като е приел член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, без да разгледа последиците от тази разпоредба, следва да се припомни, че както произтича от съображение 12 от тази директива, законодателят на Съюза е приел, че естеството на услугата, предоставяна по време на извършваната с автомобилен превоз начална или крайна отсечка от комбиниран транспорт, е тясно свързано с държавата членка на установяване, ако тази отсечка с автомобилен превоз сама по себе си представлява двустранен превоз, и че в такъв случай не е налице достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка, така че прилагането на правилата за командироване не е обосновано. За разлика от това, когато въпросната отсечка с автомобилен превоз се изпълнява в рамките на приемащата държава членка или като превоз по кръстосана търговия, е налице достатъчна връзка с територията на приемаща държава членка, поради което следва да се прилагат правилата за командироването.

1278 Безспорно е обаче, че прилагането на правилата за командироване към комбинирания транспорт, предвидено в член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, също не е разгледано в оценката на въздействието — социални аспекти. Всъщност, макар, както следва от точки 1261—1264 от настоящото решение, в предложението за директива за командироването, изготвено въз основа на тази оценка на въздействието, Комисията да е предложила да се приеме критерий, свързан с продължителността на превоза, за да се определят обстоятелствата, при които посочените правила ще се прилагат, в Директива

2020/1057 законодателят на Съюза в крайна сметка е избрал подход, изразяващ се в разграничаване между различните категории превози, сред които фигурират комбинираните превози.

1279 Ето защо следва да се провери дали в случая данните, с които са разполагали Парламентът и Съветът, са били достатъчни, за да им позволят да преценят пропорционалността на освобождаването по член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057.

1280 В това отношение от предоставените на Съда данни е видно, че законодателят на Съюза е разполагал с множество сведения за комбинирания транспорт от подготвителните работи във връзка с предложените изменения на Директива 92/106. Тези сведения са получени по-специално от оценката на въздействието във връзка с преразглеждането на тази директива (оценка на въздействието на Комисията, придружаваща предложение COM(2017) 648, SWD(2017) 362), от документ, изготвен през 2015 г. по искане на Комисията и съдържащ данни за комбинирания транспорт (KombiConsult, Analysis of the EU Combined Transport (Анализ на комбинирания транспорт в ЕС), 2015 г.), при актуализирането на тези данни, извършено през 2017 г. (ISL/KombiConsult, Updating EU combined transport data (Актуализиране на данните за комбинирания транспорт в ЕС), 2017 г.), от допълнение към същите тези данни от 2018 г. (TRT Trasporti e Territorio srl, Gathering additional data on EU combined transport (Събиране на допълнителни данни относно комбинирания транспорт в ЕС), 2017 г.), както и при консултация, поискана от Комисията в подкрепа на оценката на въздействието (KombiConsult, Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC) (Консултации и свързаният с тях анализ в рамките на оценката на въздействието за изменението на Директивата относно комбинирания транспорт (92/106/ЕИО), 2017).

1281 По-специално проучването, озаглавено „Analysis of the EU Combined Transport“ („Анализ на комбинирания транспорт в ЕС“, стр. 175—177), предлага подробен анализ на пазара на комбинирания транспорт (придружаван и непридружаван), представяйки в частност услугите на всички шест предприятия, предоставящи придружавани пътни услуги в Съюза, както и на най-големите доставчици на непридружаван комбиниран автомобилен/железопътен транспорт. В това проучване са представени и данни за разстоянията, свързани с началната или крайната отсечка от комбинирания автомобилен/железопътен транспорт (стр. 67—70). Освен това посочената в точка 1280 от настоящото решение оценка на въздействието на Комисията, придружаваща предложението за директива за изменение на Директива 92/106, съдържа данни, от една страна, относно средните, медианните и по-големите разстояния, съответстващи на отсечките с автомобилен превоз/друг превоз от комбинирания транспорт, и от друга страна, относно вида и обема на мултимодалния транспорт, който попада в обхвата на понятието „комбиниран транспорт“ по смисъла на Директива 92/106 и следователно попада в приложното поле на член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057.

1282 Така от данните, които се съдържат се в представените на Съда документи по настоящите жалби и чиято необходимост не се оспорва конкретно от Унгария, е видно, че за целите на приемането на Директива 2020/1057 законодателят на Съюза е разполагал с релевантни изходни данни относно пазара на комбинирания транспорт. Тези данни, взети заедно с друга информация, с която е разполагал законодателят на Съюза, и по-специално с посочената в точка 1271 от настоящото решение информация относно разликите в заплащането между отделни двойки държави членки, са му позволили да прецени

въздействието на критериите по член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057 относно прилагането на правилата за командироване към комбинирания транспорт. Така законодателят на Съюза е разполагал с достатъчно данни, позволяващи му да обоснове избора на тези критерии при упражняване на широката си свобода на преценка.

1283 Изложените по-горе съображения не могат да бъдат поставени под въпрос от доводите на Република Полша, че не е взет предвид кумулативният отрицателен ефект на обжалваните разпоредби на Директива 2020/1057 и на Регламент 2020/1055. Всъщност, макар с тези доводи въпросната държава членка, изглежда, да упреква законодателя на Съюза в непоследователност при избора, който е в основата на обжалваните разпоредби на всеки от тези актове, достатъчно е да се отбележи в това отношение, че както поддържа Парламентът, „Пакетът за мобилност“ се състои от няколко законодателни акта, които преследват допълващи се, но все пак различни цели. Ето защо не може да се приеме, че този законодател е нарушил принципа на пропорционалност само поради това че условията, наложени с Регламент 2020/1055, за да се докаже, че даден стопански субект разполага с действително и трайно установяване в държава членка, са различни от критериите, предвидени в разпоредбите на Директива 2020/1057 за целите на прилагането на правилата за командироване към водачите в автомобилния транспорт.

1284 Ето защо следва да се отхвърли като неоснователен доводът, че законодателят на Съюза не е извършил проверка на пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057.

2) По пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057

i) Доводи на страните

1285 Според Република България и Република Кипър е налице отрицателно въздействие от възприетото в Директива 2020/1057 разграничение между превозите по кръстосана търговия и двустранните превози от гледна точка на разходите за привеждане в съответствие с новите изисквания, както и на разходите за идентифициране на командироване и прилагане на правилата на приемащата държава членка. Водачите често комбинирали превози по кръстосана търговия и двустранни превози. Освобождаването от прилагането на правилата за командироване обаче не важало за всеки превоз по кръстосана търговия, който се осъществява по време на извършване на двустранен транспорт. Поради това щяло да бъде много натоварващо за превозвача да преценява кога се прилага командироването и кога не се прилага. Освен това Директива 2020/1057 не уточнявала как да се изчислява броят часове, за които водачът се счита за командирован в определена държава членка. Това водело до значителна тежест за тези превозвачи, които са предимно МСП.

1286 Тежестта за превозвачите, извършващи превози по кръстосана търговия, която по този начин става трудно поносима, можела да доведе до преориентиране към други дейности, до преместване в трети страни, до намаляване на оборота или дори до несъстоятелност на превозвачите. Освен това имало вероятност тази тежест да доведе до неефективност, увеличавайки въздействието на автомобилния транспорт върху околната среда. Редом с това се рискувало да се наруши конкуренцията, тъй като Директива 2020/1057 не предвижда никакви задължения и не е приложима за превозвачи, установени извън Съюза.

1287 Можело да се разграничат три легитимни цели, преследвани от Директива 2020/1057, а именно, първо, адекватни условия на труд и социална закрила за водачите, второ, подходящи условия за стопанска дейност на транспортните предприятия и необходимост от лоялна конкуренция между тях и трето, свобода на предоставяне на трансгранични услуги. Тази директива обаче не само не успяла да постигне баланс между посочените цели, но и дори не постигала никоя от тях по адекватен начин.

1288 Всъщност, що се отнася до първата цел, по-високото заплащане, от което можели да се ползват водачите, много често се отнасяло само до ограничени периоди от време, прекарани в държавата членка на товарене или разтоварване, и в резултат на това условията на труд и социалната закрила на водачите се подобрявали съвсем незначително.

1289 Що се отнася до втората цел, прилагането на правилата за командироване спрямо предприятията, извършващи превози по кръстосана търговия, при положение че предприятията, извършващи двустранни превози, са освободени от тях, благоприятствало нелоялната конкуренция. Всъщност сравнителното предимство на превозвачите, установени в държави членки в периферията на Съюза, било, че те имат по-ниски разходи, по-специално поради по-ниския жизнен стандарт и по-ниските заплати. Поради обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 превозвачите, участващи в превози по кръстосана търговия, занапред щели да бъдат поставени в конкурентно неблагоприятно положение в сравнение с превозвачите, участващи в двустранен транспорт. Така се изкривявала конкуренцията между държавите от центъра на Съюза, където превозвачите били ангажирани предимно с двустранни превози, и държавите членки като Република България и Република Кипър, където превозвачите били ангажирани предимно с превози по кръстосана търговия.

1290 Що се отнася до третата цел, тези разпоредби ограничавали свободата на предоставяне на трансгранични услуги поради увеличаването на разходите, до което водят.

1291 Според Република България и Република Кипър за целите на прилагането на правилата за командироване не било нито целесъобразно, нито необходимо да се прави разграничение между двустранни превози и превози по кръстосана търговия. И в единия, и в другия случай не била налице достатъчна връзка с всички държави, през които водачът преминава. Освен държавата членка на отпътуване или местоназначение, работниците, ангажирани в двустранен транспорт, извършвали същата работа като работниците, ангажирани в кръстосана търговия. Държавата членка на отпътуване или местоназначение нямала отношение към връзката на водача с приемащата държава членка. Затова пък била налице ясна връзка с дадена територия в рамките на каботажа.

1292 Според Република България и Република Кипър подходящата мярка би била цялостно освобождаване на международния транспорт от прилагането на правилата за командироване. Такова освобождаване било оправдано с оглед на особеното положение на международния транспорт и неговия изключително мобилен характер, положение, характеризиращо се с липса на достатъчна връзка с територията на държавите членки, различни от държавата членка на установяване. Така пълното освобождаване щяло да постигне всички преследвани цели. Що се отнася до решението, състоящо се в прилагането с праг, базиран на определен период от време, на правилата за командироване спрямо международния транспорт като цяло, то действително било по-подходящо от възприетия модел, но все пак било силно проблематично, тъй като и то имало непропорционално въздействие, което пренебрегвало разходите, административната тежест за МСП и

трудностите, свързани с тълкуването и прилагането на правилата. Алтернативен подход, който щял да осигури яснота, бил следваният от Съда в точка 48 от решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), изразяващ се в това да се презумира наличието на достатъчна връзка в случай на изпълнение — в рамките на превози по кръстосана търговия — на минимален брой определени задачи в конкретна държава членка и през конкретен месец, например дейности по товарене или разтоварване на товари, поддръжка или почистване на превозните средства.

1293 Република Литва твърди, че член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057 нарушава принципа на пропорционалност, тъй като предвидените в тази разпоредба критерии са явно нецелесъобразни поради породените от нея неблагоприятни икономически и социални последици. Всъщност по принцип целта на правилата за командироването била да компенсират допълнителните разходи, които работникът понася, поради това че изпълнява трудовите си задължения в държава членка, различна от тази на обичайното си пребиваване. В случаите на краткосрочен каботаж и на кръстосана търговия обаче водачите обичайно нямали никаква връзка с приемащата държава членка, обикновено прекарвали много малко време в нея и следователно понасяли само минимални разходи в тази държава.

1294 Освен това критерият, основан на вида превози за целите на прилагането или неприлагането на правилата за командироване, водел до непряка дискриминация за транспортните предприятия, установени в държавите членки, разположени в периферията на Съюза, действал обезсърчаващо на предоставянето на краткосрочни услуги и по същество ограничавал конкуренцията в ущърб по-специално на МСП, които представляват 99 % от пазара на автомобилния транспорт в Съюза. Впрочем имало вероятност тези правила да имат за последица да стимулират МСП да престанат да извършват превози по кръстосана търговия или да прехвърлят дейността си в държавите членки, намиращи се в центъра на Съюза или около него. До приемането на Директива 2020/1057 нямало административна тежест в тази област.

1295 Република Литва подчертава, че критерият за продължителност е пример за обективен критерий, който би установил наличието на фактическа връзка с държавата членка, в която действително се изпълнява работата, без обаче да се отхвърля възможността за прилагане на други критерии, ако те са обективно обосновани, осигуряват достатъчна връзка с държавата членка, в която се извършва работата, и са в съответствие с принципа на пропорционалност. Освен това, когато преценил времевия критерий по делото, по което е постановено решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Съдът се произнесъл само по каботажните превози, но не и по двустранните превози и превозите по кръстосана търговия.

1296 Румъния също твърди, че критерият за установяване на достатъчна връзка с определена държава членка, както е възприет от законодателя на Съюза, за целите на прилагането на правилата за командироване в областта на автомобилния транспорт, е явно нецелесъобразен, тъй като не е от естество да установи наличието на достатъчна връзка между водача и приемащата държава членка.

1297 Освен това прилагането на този критерий щяло да създаде несигурност при определянето на приемащата държава членка, а оттам и на приложимото законодателство. Ето защо не било ясно дали прилагането на посочения критерий предполага да се идентифицира само

една приемаща държава членка, с която водачът има достатъчна връзка в общия контекст на съответния превоз, или правните разпоредби, действащи във всички държави членки, в които се извършва товаренето или разтоварването, ще бъдат кумулативно приложими.

1298 При всички положения не било оптимално, че за да определи достатъчната връзка на водача с територията на приемащата държава членка, член 1, параграф 3, трета и четвърта алинея от Директива 2020/1057 взема предвид наличието на дейност по товарене и/или разтоварване на товари. Всъщност водачите извършвали такива дейности само в отделни случаи, а именно в 29 % от случаите. Освен това регламентирането на командироването в областта на транспорта с оглед на критерия за вида на превоза имало преки последици за пазара, защото щял да бъде налице разубеждаващ ефект както върху превозите по кръстосана търговия, така и върху комбинираните превози, въпреки че последните били важни за намаляването на замърсяващите емисии от транспорта.

1299 Както следвало и от оценката на въздействието — социални аспекти, липсата на гъвкавост на социалните правила, приложими в областта на транспорта, водела до случаи на неспазване на законодателството. Така ако по време на превоза се промени броят на допълнителните дейности, свързани с двустранен превоз, поради което става приложим режимът на командироване, превозвачът можел да не бъде в състояние да подаде декларация за командироване пред националните компетентни органи, при положение че член 1, параграф 11, буква а) от Директива 2020/1057 изисквал подаването на такава декларация най-късно до започването на командироването. При това положение спазването на тази разпоредба би било трудно в някои случаи заради обжалваните разпоредби от член 1 от тази директива.

1300 С оглед на така споменатите проблеми, свързани със спазването на принципа на правната сигурност, Директива 2020/1057 можела да засегне предоставянето на транспортни услуги от МСП и да им наложи непропорционални задължения в сравнение с предимствата за водачите, които тя предполага.

1301 В решение от 15 март 2011 г., Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, т. 44—49), Съдът установил необходимостта от кумулиране на елементи, за да се определи държавата членка, с която работата е свързана по значим начин, когато транспортните дейности се извършват в няколко държави членки. Възприемането на един-единствен критерий, както в Директива 2020/1057, било недостатъчно и следователно не позволявало да се докаже наличието на такава връзка. В това отношение Румъния изтъква също, че прилагането на времевия елемент, а именно минималната продължителност на дейността, е трябвало да бъде възприето като критерий в тази директива, за да се установи достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка, що се отнася до видовете превози, различни от каботажните превози. Релевантността на прилагането на този критерий произтичала както от оценката на въздействието — социални аспекти, така и от общата правна уредба, приложима към командироването. Всъщност липсата на значима връзка с територията на приемащата държава членка в хипотезата на дейност, извършвана за кратък период от време, произтичала по-специално от член 3, параграф 4 от Директива 96/71, който признавал на държавите членки правото да предвидят изключения от задълженията в областта на командироването, когато продължителността на командироването не надвишава един месец.

1302 Република Полша твърди, че разпоредбите на член 1, параграфи 3, 4, 6 и 7 от Директива 2020/1057 не са съобразени с принципа на пропорционалност, тъй като предвидените в тези разпоредби критерии за прилагане на правилата за командироване към водачите не са обективни, не отчитат релевантните аспекти на положението, което целят да регулират, и водят до непропорционална тежест за предприятията, както и до отрицателни последици за околната среда.

1303 Тези разпоредби не били подходящи за постигане на заявените цели, тъй като по-специално имали за последица ограничаване на услугите, предоставяни от предприятията, установени в държавите членки в периферията на Съюза, вместо да гарантират лоялна конкуренция. Всъщност правилата за командироване били приложими за превозите по кръстосана търговия и каботажните превози, в които тези предприятия играели водеща роля.

1304 Законодателят на Съюза пропуснал останалите елементи, които свидетелстват за наличието на връзка между водача и приемащата държава, и по-специално продължителността на престоя на водача на територията на приемащата държава, както и държавата членка на установяване. Както следвало от оценката на въздействието — социални аспекти, времевият критерий съответствал в най-голяма степен на мобилния характер на транспортните услуги. В решение от 15 март 2001 г., Mazzoleni и ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), Съдът постановил, че компетентните органи на приемащата държава членка са тези, които трябва да преценят всички относими обстоятелства, включително продължителността на предоставяне на услугите, за да определят дали прилагането на нейната правна уредба за минимална заплата е необходимо и пропорционално.

1305 Съгласно Директива 2020/1057 двама водачи, извършващи превоз по един и същ маршрут, щели да получат различно възнаграждение в зависимост от мястото на товарене или разтоварване. Освен това нямало обективна обосновка за освобождаването на някои превози между трети държави, предвидено в член 1, параграфи 3 и 4 от тази директива. Република Полша не вижда и обяснение за това, че освобождаването, свързано с два превоза на товари между трети държави, се прилага за пътуването на връщане след двустранен превоз, започнал от държавата членка на установяване, но не и за пътуването до приемащата държава членка.

1306 Освен това освобожданията, предвидени в обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, пораждали съмнения относно тяхното тълкуване. Например следвало да се постави въпросът за определянето на момента, в който да започне прилагането на правилата на приемащата държава членка, когато водачът извършва допълнителна дейност по товарене или разтоварване, която не попада в обхвата на освобождаване по в член 1, параграф 3. Тълкуването на член 1, параграф 4 от тази директива пораждало аналогични съмнения. В допълнение, не съществувала никаква обективна обосновка за обстоятелството, че две освобождавания за допълнителни дейности, свързани с двустранен превоз, са разрешени въз основа на параграф 3, що се отнася до превоза на товари, докато за допълнителна дейност в случай на превоз на пътници е предвидено едно-единствено освобождаване.

1307 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

ii) Съображения на Съда

1308 Следва да се припомни, че преследваната с Директива 2020/1057 цел, с оглед на която трябва да се разгледа пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от тази директива, е чрез предвиждането на специфични правила за определяне на държавата членка, чиито ред и условия на работа са гарантирани на водачите в автомобилния транспорт, да се осигури баланс между, от една страна, подобряването на социалните условия и условията на труд за тези водачи и от друга страна, улесненото упражняване на свободното предоставяне на услуги в автомобилния транспорт, основани на лоялна конкуренция между транспортните предприятия, като този баланс отчита особеностите на силно мобилната работна сила в този сектор и цели да осигури гладкото функциониране на вътрешния пазар.

1309 Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър и Република Полша не оспорват законосъобразността на тази цел като такава, но поддържат, че критериите, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, или някои от тях сами по себе си нарушават принципа на пропорционалност.

1310 Ето защо, за да се прецени основателността на такива оплаквания, следва да се провери дали тези критерии са годни да постигнат преследваната цел, дали не надхвърлят явно необходимото за постигането ѝ и дали са пропорционални с оглед на посочената цел.

– По годността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 да постигне преследваната цел

1311 Що се отнася, на първо място, до годността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 да постигне преследваната цел, следва да се припомни, че тези разпоредби предвиждат критерии, които се основават на вида извършени превози, и че както отбелязва генералният адвокат в точка 968 от заключението си, всеки вид превоз, посочен в тези разпоредби, има различна връзка или с територията на държавата членка на установяване на превозвача, или с територията на една или повече приемащи държави членки.

1312 По-специално, както е видно от член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057, водач, който осъществява двустранен превоз на товари или пътници, не се счита за командирован за целите на Директива 96/71, тъй като, както следва от съображение 10 от Директива 2020/1057, в такъв случай естеството на услугата е тясно свързано с държавата членка на установяване. За сметка на това, както следва от съображение 13 от тази директива, водач, който извършва превоз по кръстосана търговия, се счита за командирован за тези цели, тъй като водачът и превозът имат достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка. Освен това някои допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване на товари, както и по вземане и/или оставяне на пътници в държавите членки или в третите държави, които водачът пресича, са освободени от правилата за командироване в съответствие с член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея и параграф 4, трета и четвърта алинея от посочената директива, тъй като тези допълнителни дейности са свързани с двустранен превоз, който сам по себе си е освободен поради връзката му с територията на държавата членка на установяване, и тъй като те нямат такъв обхват, че да могат да поставят под въпрос тази връзка.

1313 По сходен начин от член 1, параграф 5 във връзка със съображение 11 от Директива 2020/1057 следва, че водач, който извършва транзитен превоз, състоящ се в преминаване през държава членка, без да се извършва товарене или разтоварване на товари и без да се вземат или да оставят пътници, не се счита за командирован. Всъщност в такъв случай не съществува значима връзка между дейностите на водача и държавата членка на транзитно преминаване.

1314 За сметка на това, както е видно от член 1, параграф 7 от тази директива във връзка със съображение 13 от нея, водач, който извършва каботажни превози, се счита за командирован, тъй като превозът се извършва изцяло в една приемаща държава членка, а услугата е тясно свързана с територията на последната държава членка.

1315 Накрая, съгласно член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057 водач, който осъществява с автомобилен превоз началната или крайната отсечка от комбиниран транспорт, не се счита за командирован, ако отсечката с автомобилен превоз сама по себе си се състои от двустранни превози. Всъщност, както следва от съображение 12 от тази директива, в такъв случай естеството на предоставяната услуга в тази отсечка с автомобилен превоз е тясно свързано с държавата членка на установяване, докато, когато превозът във въпросната отсечка се извършва в приемащата държава членка или като превоз по кръстосана търговия, съществува достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка, поради което се прилагат правилата за командироване.

1316 От горното следва, че както правилно поддържа Съветът и както отбелязва генералният адвокат в точка 969 от заключението си, като е възприел в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 критерии, основани на вида на превозите, законодателят на Съюза не само е взел предвид територията, на която водачът присъства, а е сравнил, за всеки вид предоставена услуга, връзката му с приемащата държава членка и връзката му с държавата членка на установяване с цел да се постигне справедлив баланс между различните разглеждани интереси.

1317 Освен това при тълкуването на разпоредбите на Директива 96/71, както са се прилагали преди влизането в сила на Директива 2020/1057, Съдът е постановил, че работник трябва да се счита за командирован на територията на държава членка по смисъла на Директива 96/71, ако изпълнението на работата му има достатъчна връзка с тази територия (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 45 и цитираната съдебна практика).

1318 След като в това решение отбелязва, че изводът за наличие на достатъчна връзка с територията на приемаща държава членка предполага цялостна преценка на всички характеристики на работата на съответния работник, Съдът освен това идентифицира, от една страна, някои видове автомобилни превози, за които трябва да се счита, че имат такава връзка и следователно предполагат командироване, и от друга страна, други видове автомобилни превози, които, напротив, нямат тази връзка и следователно трябва да бъдат освободени от правилата за командироване. По-специално Съдът приема, че водач, който извършва транзитен превоз или двустранен превоз, не може да се счита за „командирован“ за целите на Директива 96/71, докато извършващият каботажен превоз водач по принцип трябва да се счита за такъв (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 45, 49, 62, 63 и 65 и цитираната съдебна практика).

1319 По този начин Съдът имплицитно, но несъмнено е признал целесъобразността — за да се определи дали е налице достатъчна връзка между водач, осъществяващ международен автомобилен транспорт, и приемащата държава членка, връзка, обосноваваща прилагането спрямо този водач на правилата за командироване — от една страна, на подхода, изразяващ се в установяване на наличието на такава връзка в зависимост от съответния вид превоз, и от друга страна, на релевантността в този контекст на някои особени видове превози, изброени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, а именно двустранните превози и транзитните превози, за които тези правила не са приложими, и превозите по кръстосана търговия и каботажните превози, за които тези правила могат да бъдат приложими.

1320 Действително, макар редът и условията за прилагане на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия съгласно Директива 96/71, както е тълкувана от Съда в изложената в точки 1317—1319 от настоящото решение съдебна практика, да следват същата логика, те не са стриктно същите като произтичащите от прилагането на разпоредбите на Директива 2020/1057.

1321 По-специално, първо, преди влизането в сила на Директива 2020/1057 е било необходимо да се направи цялостна преценка на всички характеристики на работата на водача, извършващ превози по кръстосана търговия, за да се определи дали изпълнението на работата му има достатъчна връзка с територията на приемащата държава членка (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 45 и 51). За сметка на това съгласно член 1, параграфи 3 и 4 от тази директива във връзка със съображение 13 от нея такава връзка по принцип е налице, когато водачът осъществява превоз по кръстосана търговия.

1322 Тази разлика обаче по никакъв начин не намалява релевантността на направеното в Директива 2020/1057 разграничение между превози по кръстосана търговия и двустранни превози за целите на прилагането на правилата за командироване. Напротив, такава разлика по-скоро илюстрира по-голямата правна сигурност, която следва от системата, произтичаща от правилата, установени в член 1, параграфи 3 и 4 във връзка със съображение 13 от от тази директива, в сравнение със системата, приложима преди влизането ѝ в сила, тъй като първата посочена система изяснява факта, че превозите по кръстосана търговия обикновено предполагат командироване на водача, тъй като услугата се предоставя извън държавата членка на установяване.

1323 Второ, освен че оспорва избора на общия критерий, основан на вида превоз, Румъния поставя под съмнение релевантността на специфичния критерий относно мястото на товарене или разтоварване на товарите, предвиден в член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея от Директива 2020/1057.

1324 Във връзка с това е вярно, че тази разпоредба, подобно на член 1, параграф 4, трета и четвърта алинея от същата директива, който се отнася до превоза на пътници, се различава в това отношение от системата, приложима преди влизането в сила на посочената директива. Всъщност, докато съгласно тези разпоредби ограничен брой допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване се ползват от разширяване на освобождаването, приложимо за двустранните превози, Съдът е постановил в рамките на своето тълкуване на Директива 96/71, приложимо преди влизането в сила на Директива 2020/1057, че дейностите по товарене и/или разтоварване на товари са сред факторите, релевантни за преценката дали изпълнението на работата от водача има достатъчна връзка с територията

на приемащата държава членка, така че предвидените в Директива 96/71 правила за командироване да са приложими спрямо него (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 48).

1325 При все това обстоятелството, че Съдът е признал релевантността на такива допълнителни дейности при цялостната преценка за наличието на достатъчна връзка между превоза и приемащата държава членка, не е пречка законодателят на Съюза да реши да направи от тях специфичен критерий, имайки предвид широката му свобода на преценка в този контекст. Така в случая посоченият законодател не е накърнил тази свобода на преценка, когато, за да се улесни извършването на превози, считани за ефективни, а оттам и свободното предоставяне на услуги, без при това да се засяга неоправдано равнището на социална закрила, гарантирано за водачите, извършващи двустранни превози, но и за да се повиши правната сигурност, той е счел, че следва да се позволи на тези водачи да извършват ограничен брой допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване на товари, без тези дейности да водят до това съответната услуга да се счита за предоставяна в рамките на командироване за целите на Директива 96/71.

1326 Република Полша отбелязва още, че съгласно член 1, параграф 3, трета алинея от Директива 2020/1057 само една дейност по товарене и/или разтоварване може да бъде освободена, докато съгласно член 1, параграф 3, четвърта алинея от тази директива две дейности по товарене и/или разтоварване могат да бъдат освободени.

1327 В това отношение е вярно, че както следва от съвместния прочит на тези разпоредби, само една допълнителна дейност по товарене и/или разтоварване може да бъде освободена в рамките на двустранен превоз с начало в държавата членка на установяване, докато най-много две такива дейности могат да бъдат освободени при пътуването на връщане, тоест когато двустранният превоз приключва в държавата членка на установяване, ако при пътуването, започнало от нея, не е била извършена никаква допълнителна дейност.

1328 При все това, от една страна, както отбелязва генералният адвокат в точка 993 от заключението си и както по същество следва от точка 1324 от настоящото решение, налагането на ограничения върху броя на допълнителните дейности, които могат да се ползват от разширяване на предвиденото за двустранните превози освобождаване от правилата за командироване, отразява политически избор на законодателя на Съюза, с който той цели постигането на справедлив баланс между целта за улесняване на свободното предоставяне на услуги и целта да се гарантира определено равнище на социална закрила за водачите в сектора на автомобилния транспорт. Освен това подобни количествени ограничения биха могли също така да повишат правната сигурност в сравнение с режима, който е бил в сила преди това в рамките на Директива 96/71.

1329 От друга страна, макар броят на допълнителните дейности, които могат да се ползват от освобождаване на това основание, да е различен в зависимост от това дали двустранният превоз се извършва от или към държавата членка на установяване, от това все пак не може да се направи извод, че законодателят на Съюза е избрал мярка, която не е годна да постигне преследваната цел, приемайки, че подобно разграничение позволява най-добре да се осигури, както поддържа Съветът, ефективен контрол от страна на националните органи спрямо условията, обосноваващи предоставените на това основание освобождавания. Всъщност, когато водачът напусне държавата членка на установяване, за тези органи е невъзможно да определят броя на допълнителните дейности, които водачът

ще извърши впоследствие по пътуването на връщане, но по време на последното пътуване посочените органи могат да проверят броя на допълнителните дейности, извършени от този водач.

1330 Накрая, що се отнася до комбинираните превози, макар в практиката си относно тълкуването на Директива 96/71 в редакцията ѝ, приложима преди влизането в сила на Директива 2020/1057, Съдът да не е уточнил начина, по който правилата за командироване се прилагат към този вид превози, все пак изборът, направен от законодателя на Съюза в това отношение и конкретизиран в член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, се вписва в логиката, следвана от Съда в решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Всъщност, докато в точка 49 от това решение Съдът е приел, че двустранните превози трябва да бъдат освободени от правилата за командироване, с въпросния член 1, параграф 6 законодателят на Съюза единствено разширява възможността превозвачите да се ползват от това освобождаване и спрямо частите от комбиниран транспорт, извършвани с автомобилен превоз, които могат да бъдат приравнени на двустранен превоз.

1331 В допълнение, следва да се отбележи, че като е избрал да направи такова уточнение по отношение на комбинирания транспорт, законодателят на Съюза е повишил правната сигурност относно начина, по който правилата за командироване се прилагат към този конкретен вид транспорт, и по този начин, противно на твърденията на Румъния в това отношение, е насърчил този вид превози в съответствие с по-общата цел на Директива 2020/1057, а именно да се улесни свободното предоставяне на услуги.

1332 По изложените съображения не може да се приеме, че като в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 е избрал критерий за прилагане на правилата за командироване, основан на различните видове автомобилни превози, законодателят на Съюза е възприел критерий, който не е годен да постигне преследваната цел.

1333 Нито един от доводите на Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър и Република Полша не може да постави под съмнение този извод.

1334 Първо, що се отнася до доводите на Румъния и Република Полша относно твърдяната правна несигурност, породена от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, следва да се отбележи, от една страна, че като цяло принципът на пропорционалност и както следва от точка 159 от настоящото решение, принципът на правната сигурност допускат законодателят на Съюза, в рамките на приета от него норма, да използва абстрактно правно понятие, и тези принципи не изискват такава абстрактна норма да посочва различните конкретни хипотези, в които тя може да се приложи, доколкото не е възможно законодателят да определи предварително всички тези хипотези.

1335 По-конкретно, що се отнася до въпроса от кой момент се прилагат правилата за командироване на основание член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057, от тази разпоредба достатъчно ясно следва, че когато някое от предвидените в нея условия не е изпълнено, и по-специално когато повече от една допълнителна дейност се извършва по време на пътуването на отиване от конкретен двустранен превоз, предвиденото за двустранните превози освобождаване не може да се приложи.

1336 Законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат и че е приел нецелесъобразен критерий за прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия, защото не е уточнил, когато такъв превоз се извършва в няколко държави членки, чие законодателство би се прилагало по отношение на съответния водач. Всъщност, както е видно от точки 1321 и 1322 от настоящото решение, в съображение 13 от Директива 2020/1057 се уточнява, че що се отнася до този вид превози, по принцип се счита, че съществува достатъчна връзка между предоставяната услуга и територията на приемащата държава членка, когато водачът извършва превоз по кръстосана търговия, а от текста на това съображение следва, че е възможно предоставяната услуга да има такава връзка с няколко приемащи държави членки. Така транспортните предприятия и компетентните национални органи следва да преценяват в съответствие със специфичните критерии, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, коя държава членка или кои държави членки имат такава връзка, обосноваваща прилагането на тяхната национална правна уредба относно реда и условията на работа.

1337 Освен това Румъния изтъква, че критерият, основан на видовете превози и евентуално на наличието на дейност по товарене и/или разтоварване на товари и вземане и/или оставяне на пътници, затруднява спазването от транспортните предприятия на задължението, предвидено в член 1, параграф 11, буква а) от Директива 2020/1057, за представяне на декларация за командироване на компетентните органи най-късно до започването на командироването. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че тази държава членка не е обяснила причините, поради които в случай на непланиран превоз в държава членка, за която не е представена декларация за командироване, транспортното предприятие не би могло, както предлага Съветът, да представи такава декларация, използвайки повторно вече предоставените данни и добавяйки информация за допълнителната държава членка, в която ще се извърши командироването.

1338 От друга страна, Румъния не е обяснила и по какъв начин разрешението, на което тя би желала законодателят на Съюза да отдаде предимство, изразяващо се в разглеждането на всички характеристики на всеки превоз, включително неговата продължителност, за да се определи дали съществува достатъчна връзка между въпросния превоз и приемащата държава членка, би създало по-голяма правна сигурност, улеснявайки идентифицирането на положенията, при които водачът трябва да се счита за „командирован“ по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 96/71.

1339 Второ, някои от подалите жалби държави членки поддържат, че поради нецелесъобразните критерии, възприети от законодателя на Съюза, обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 са по-скоро от естество да възпрат, отколкото да улеснят свободното предоставяне на услуги, и по-специално превозите по кръстосана търговия или комбинираните превози.

1340 Въпреки това, от една страна, следва да се припомни, че както следва от точки 1318 и 1319 от настоящото решение, правилата за командироване, приложими спрямо каботажните превози, не са се променили с влизането в сила на Директива 2020/1057. От друга страна, що се отнася до комбинираните превози, както следва от точки 1330 и 1331 от настоящото решение, законодателят на Съюза по същество само е уточнил обстоятелствата, при които страните, участващи в такъв превоз, трябва да бъдат освободени от въпросните правила, поради което не може да се приеме, че отнасящите се до него разпоредби на член 1 от посочената директива имат за последица възпиране на този вид превози.

1341 При всички положения, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 995 и 996 от заключението си, в рамките на широката си свобода на преценка законодателят на Съюза е имал право да приеме, че предвид необходимостта от установяване на нов баланс между съответните интереси по-голямата социална закрила за водачите може да доведе до увеличаване на разходите на някои транспортни предприятия. В такъв контекст фактът, че този законодател не е създал по-благоприятно положение за определени дейности на пазара по желания от някои държави членки начин, попада в обхвата на тази свобода на преценка и не означава, че така възприетите критерии не са годни да постигнат преследваните цели.

1342 С оглед на гореизложеното следва да се приеме, че критериите, определени в обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, са годни да постигнат преследваната с тези разпоредби цел.

– *По необходимостта на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057*

1343 На второ място, що се отнася до необходимостта от член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, тя се оспорва от Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър и Република Полша, тъй като съществували по-малко обременяващи алтернативи на тези разпоредби, а именно, първо, предоставянето за международния транспорт на обща дерогация от правилата за командироване, второ, въвеждането на базиран на време праг като предвидения в предложението за директива за командироването и трето, отчитането на всички характеристики на съответната услуга, включително нейната продължителност в приемащата държава членка.

1344 Като обаче е изключил такива алтернативи, законодателят на Съюза не е превишил широката си свобода на преценка при определянето на релевантни критерии за тези цели.

1345 Първо, що се отнася до изтъкнатата от Република България и Република Кипър алтернатива, която се изразява в пълното изключване на международния автомобилен транспорт от правилата за командироване, достатъчно е да се отбележи, че по самото си естество такова разрешение не би позволило да се постигне търсеният баланс между разглежданите интереси, тъй като по-специално то не би довело нито до увеличаване на социалната закрила на водачите, нито до създаване на по-справедливи условия на конкуренция на пазара.

1346 Второ, що се отнася до алтернативата за въвеждане на праг, базиран на определен период от време, Република Литва и донякъде Република България и Република Кипър изтъкват по-малко ограничителния характер на тази алтернатива. Що се отнася до Румъния, тя изтъква значението на критерия за продължителността на превоза, разглеждан заедно с други елементи, като подчертава по-специално че неговата релевантност произтича от член 3, параграф 4 от Директива 96/71, който позволява на държавите членки да предвидят да бъдат направени изключения от някои задължения в областта на командироването, когато продължителността на командироването не надвишава един месец.

1347 Следва обаче да се посочи, че Директива 2020/1057 не е пречка пред възможността, предвидена в член 3, параграфи 3 и 4 от Директива 96/71, чиито разпоредби позволяват на държавите членки да предвидят изключения от прилагането на определени ред и условия на работа в приемащата държава членка, които обикновено са гарантирани в полза на командирован работник, когато продължителността на командироването не надвишава

един месец. Ето защо решението, състоящо се в разграничение между различните видове превози, може да се съчетае, ако е необходимо, с национални правила за прилагане на тези разпоредби.

1348 Що се отнася до останалото, от предоставената на Съда преписка, и по-специално от оценката на въздействието — социални аспекти (част 1/2, стр. 54), е видно, че законодателят на Съюза в крайна сметка е отхвърлил възможността прилагането на правилата за командироване да се постави в зависимост от праг, базиран на определен период от време, по-специално поради риска от заобикаляне, произтичащ от възможната ротация на водачите с цел те да прекарват в конкретна държава членка по-малко време от наложеното ограничение.

1349 Трето, що се отнася до посочената от Република България, Република Кипър, Румъния и Република Полша алтернатива да се изисква — за да се прецени наличието на достатъчна връзка между предоставената услуга и приемащата държава членка — цялостна преценка на всички характеристики на тази услуга, от изложените в точки 1311—1331 от настоящото решение съображения следва, че законодателят на Съюза е възприел някои от критериите, приложени от Съда в решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), като същевременно е предвидил допълнителни критерии, които се вписват в същата логика. Ето защо не може да се приеме, че по този начин законодателят на Съюза е приел критерии, които не са необходими за установяването на наличие на достатъчна връзка между транспортната услуга и приемащата държава членка.

1350 От горното следва, че законодателят на Съюза е имал основание да приеме, че алтернативните мерки, предложени от Република Литва, Република България, Румъния, Република Кипър и Република Полша, не биха достигнали до същия резултат като разпоредбите на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057.

– *По пропорционалността на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057*

1351 На трето място, що се отнася до пропорционалността на критериите, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, като начало следва да се припомни значението, което съгласно преамбюла на Договора за функционирането на ЕС има „основната цел“ за постоянно усъвършенстване на условията за живот и труд, която съгласно членове 9 и 90 ДФЕС законодателят на Съюза е призван да взема изцяло предвид при упражняването на компетентността си в областта на общата транспортна политика. По-конкретно в това отношение този законодател трябва да се стреми да гарантира в съответствие с член 151, първа алинея ДФЕС по-специално насърчаването на високо равнище на заетост, подобряването на условията на живот и труд, осигуряването на подходяща социална закрила, както и високо равнище на закрила на човешкото здраве.

1352 Както обаче следва по същество от точка 1341 от настоящото решение, засилването от законодателя на Съюза на социалната закрила на някои категории работници, в случая чрез произтичащото от разпоредбите на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 задължение за прилагане на правилата за командироване към водачи, извършващи определени видове превози, може да доведе до някои допълнителни разходи за работодателите, които трябва да осигурят спазването на тези правила. Въпреки това фактът, че установено от законодателя на Съюза задължение може да доведе до

определени разходи за транспортните предприятия, които ги понасят, сам по себе си не представлява нарушение на принципа на пропорционалност, освен ако тези разходи са явно непропорционални по отношение на преследваната цел.

1353 Първо, що се отнася до твърдените отрицателни последици за транспортните предприятия като цяло, произтичащи от член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, следва да се припомни, че както следва от точки 1311—1331 от настоящото решение, от една страна, критериите за прилагане на правилата за командироване, предвидени в тези разпоредби, се вписват в същата логика като критериите, приложими преди влизането в сила на тази директива, и от друга страна, евентуалните разлики между едните и другите критерии се дължат отчасти на факта, че посочената директива предвижда ясни освобождавания от тези правила в полза на превозвачите, които не са били конкретно предвидени в приложимата преди това правна уредба.

1354 По-специално член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея и параграф 4, трета и четвърта алинея от Директива 2020/1057 предвижда възможност за водач, осъществяващ двустранен превоз, да извърши и няколко допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване на товари, както и по вземане и/или оставяне на пътници в държавите членки или в третите държави, които пресича, при условията, определени в тези разпоредби, без да се считат за приложими правилата за командироване и следователно условията и реда на работа, гарантирани в приемащата държава членка. Тази възможност спомага именно чрез гъвкавия подход, който стои в основата ѝ, да се гарантира, както следва от съображение 10 от тази директива, че прилагането на тези правила по отношение на превозите по кръстосана търговия не ограничава отвъд необходимото свободата на предоставяне на услуги за трансграничен автомобилен превоз. Така с приемането на ясно правило, което позволява освобождаването, предвидено за двустранните превози, да се разшири — в полза на превозвачите — спрямо максимално две допълнителни дейности, законодателят на Съюза е гарантирал, че за превозите по кръстосана търговия, които имат тясна връзка с двустранен превоз, не се прилагат правилата за командироване.

1355 Ето защо твърдените по-високи разходи за превозвачите, произтичащи от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, при всички положения не са от такова значение, че да могат да се разглеждат като явно превишаващи преимуществата, произтичащи от тези разпоредби и свързани, от една страна, с намаляване на тежестите заради наличието на единна и по-ясна регулаторна рамка, а от друга страна, с увеличаване на социалната закрила, гарантирана на водачите, съчетано с по-здравословна конкуренция на пазара.

1356 Както следва от точки 1334—1338 от настоящото решение, при положение че твърдяната несигурност относно тълкуването на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 и наличието на практически трудности при прилагането на тези разпоредби също не са доказани, евентуалните отрицателни последици, породени от посочените разпоредби за превозвачите като цяло, не са явно непропорционални спрямо преследваните цели.

1357 Второ, що се отнася до довода, че прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия и каботажните превози може да има по-голямо въздействие върху държавите членки, разположени в „периферията на Съюза“, в които предприятията извършват основно тези видове превози, от изложените в точки 1318—1329 от настоящото решение съображения следва, че тези правила вече са се прилагали по

отношение на каботажните превози и че обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 имат ограничени последици върху превозите по кръстосана търговия. Освен това следва да се препрати към съдебната практика, припомнена в точки 247 и 332 от настоящото решение, относно принципа на равно третиране на държавите членки.

1358 В допълнение, макар да е вярно, че конкуренцията, основаваща се разходите, е част от динамиките в основата на вътрешния пазар, това не променя факта, че Директива 2020/1057 няма нито за цел, нито дори за резултат премахването на всякаква основана на разходите конкуренция, а цели да осигури свободно предоставяне на транспортни услуги на справедлива основа — а именно в рамките на конкуренция, която не зависи от прекомерни различия в реда и условията на работа, прилагани в една и съща държава членка за транспортните предприятия от различни държави членки — предоставяйки същевременно по-голяма защита на командированите водачи.

1359 Освен това, както бе припомнено в точки 266 и 573 от настоящото решение, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира законодателен акт към промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, с оглед на възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати от Договора за функционирането на ЕС, и да взема предвид хоризонталните цели на Съюза, залегнали в преамбюла, в член 9 и член 151, първа алинея ДФЕС, по-специално подобряването на условията за заетост, както и осигуряването на адекватна социална закрила.

1360 По-конкретно съгласно съдебната практика, припомнена в точка 267 от настоящото решение, предвид значителните промени, които е претърпял вътрешният пазар в сектора на автомобилния транспорт, законодателят на Съюза е имал право да адаптира Директива 96/71, за да установи нов баланс на съществуващите интереси с цел повишаване на социалната закрила на водачите чрез промяна на условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги, и с цел гарантиране на справедлива конкуренция. В това отношение Съдът вече конкретно е отбелязал, че необходимостта от адаптиране на баланса, на който почива тази директива, за да се постигне най-добре целта за по-лоялна конкуренция в променящ се контекст, произтича по-специално от структурна диференциация на правилата относно заплащането и другите ред и условия на работа, приложими в държавите членки (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 63).

1361 В настоящия случай, като е изменил правната уредба на Съюза относно приложимостта на правилата за командироване на водачи в сектора на автомобилния транспорт, законодателят на Съюза е искал именно да постигне, както следва от съображения 1, 3 и 7 от Директива 2020/1057, нов баланс между свободното предоставяне на услуги, свободното движение на стоки, подобряването на социалните условия и условията на труд за водачите и гарантирането на по-лоялна конкуренция на пазара между транспортните предприятия.

1362 Всъщност при упражняване на широката свобода на преценка, с която разполага в това отношение, този законодател е имал основание да приеме, че водачите, участващи в транспортните услуги, които имат връзка с територията на приемащата държава членка, трябва да могат да се ползват от същите ред и условия на работа като водачите, наети от установени в тази държава транспортни предприятия.

1363 Следователно, дори да се приемат за установени, отрицателните последици, които биха произтекли за някои държави членки, за установените в тях транспортни предприятия и за водачите, които те наемат, от прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия, произтичащи от член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, при всички положения не са явно непропорционални на преследваните цели.

1364 Трето, що се отнася до довода на Република България и Република Кипър, че направеното разграничение между превози по кръстосана търговия и двустранни превози може да наруши конкуренцията, доколкото Директива 2020/1057 не налага никакви задължения и не се прилага за превозвачите от държави, които не са членки на Съюза, следва да се отбележи, както поддържа Съветът в писмената фаза на производството и в съдебното заседание, че установените в трети държави транспортни предприятия не се ползват със същия достъп до вътрешния пазар, така че положението им не е сходно с това на установените в Съюза транспортни предприятия. (вж. по аналогия решение от 17 юли 1997 г., SAM Schiffahrt и Stapf, C-248/95 и C-249/95, EU:C:1997:377, т. 64).

1365 Освен това, както следва от член 1, параграф 10 от Директива 2020/1057 и от член 1, параграф 4 от Директива 96/71, към който препраща съображение 15 от първата от тези директиви, транспортните предприятия, установени в трети държави, не могат да получат по-благоприятно третиране от установените в Съюза, включително що се отнася до специфичните правила за командироване, предвидени в Директива 2020/1057.

1366 Четвърто, по отношение на доводите относно твърдените отрицателни последици за околната среда, произтичащи от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, тези доводи се припокриват с доводите, изложени от Република Полша в рамките на четвъртото ѝ основание, поради което ще бъдат разгледани в този контекст.

1367 При това положение разпоредбите на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 не водят до неблагоприятни последици, които да са явно непропорционални на преследваните с тези разпоредби цели.

1368 Следователно трябва да се отхвърлят по същество второто и третото основание на Република Литва, първото основание на Република България, първото основание на Румъния, първото основание на Република Кипър, първото основание на Унгария, изтъкнато при условията на евентуалност, и първото основание на Република Полша.

г) По нарушението на член 91, параграф 1 ДФЕС

1) Доводи на страните

1369 С третото основание от жалбите си Република България и Република Кипър твърдят, че с приемането на Директива 2020/1057 законодателят на Съюза е нарушил член 91, параграф 1 ДФЕС.

1370 Според тези държави членки въпросният член 91, параграф 1, който е правното основание за приемане на тази директива, изисква от този законодател да действа в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с ЕИСК и с КР. Разграничението за целите на прилагането на правилата за командироване между

двустранни превози и превози по кръстосана търговия не било включено в предложението за директива за командироването, така че то не могло да бъде разгледано от тези комитети, преди да представят съответните си становища. Като не се консултирал впоследствие със споменатите комитети относно внесеното в това предложение съществено изменение, посоченият законодател нарушил въпросния член 91, параграф 1.

1371 Република България и Република Кипър отбелязват, че Съдът се е произнесъл по изискването за консултации в рамките на законодателната процедура по време, когато, без да е съзаконодател, Парламентът, подобно на ЕИСК и на КР днес, е имал консултативна роля. Съдът постановил, че задължението за консултиране с Парламента предполага той да бъде консултиран отново, когато окончателно приетият текст като цяло се различава по самата си същност от този, по който вече е извършена консултация с Парламента (вж. в този смисъл решение от 16 юли 1992 г., Парламент/Съвет, C-65/90, EU:C:1992:325, т. 16).

1372 Тъй като понастоящем ЕИСК и КР имали тази консултативна роля по силата на член 91, параграф 1 от ДФЕС, посочената в предходната точка съдебна практика се прилагала по аналогия по отношение на изискването за консултация с тези два комитета. Следователно в конкретния случай последните трябвало да бъдат консултирани отново относно съществената изменение, състоящо се във въвеждането на разграничение между двустранни превози и превози по кръстосана търговия за целите на прилагането на правилата за командироване.

1373 Освен това било неточно да се твърди, както прави Парламентът, че няма прецеденти на повторни консултации с тези комитети в рамките на законодателната процедура. Например в хода на законодателната процедура по предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС (COM(2018) 51 final) към правното основание на съответния акт била добавена допълнителна разпоредба, което накарало законодателя на Съюза да реши да се консултира отново с ЕИСК.

1374 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

2) Съображения на Съда

1375 Когато твърдят, че при приемането на Директива 2020/1057 законодателят на Съюза е нарушил член 91, параграф 1 ДФЕС, Република България и Република Кипър се позовават на същите доводи като изтъкнатите от първата от тези държави членки, за да оспори законосъобразността на член 2, точка 4, буква а) от Регламент 2020/1055 (дело C-545/20). Така поради изложените в точки 898—909 от настоящото решение съображения тези доводи не могат да бъдат приети, тъй като от посочения член 91, параграф 1 не произтича изискване за нови консултации с ЕИСК и КР в случай на изменение на предложението, по което вече са проведени консултации с тези комитети.

1376 Следователно третото основание на Република България и Република Кипър трябва да се отхвърли по същество.

д) По нарушението на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, на член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС

1) Доводи на страните

1377 С четвъртото основание от съответните им жалби Република България и Република Кипър твърдят, че член 1 от Директива 2020/1057 нарушава член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, както и член 91, параграф 2 и на член 94 ДФЕС. От своя страна, с второто и третото си основание Република Полша поддържа, че посоченият член 1 нарушава член 91, параграф 2 ДФЕС и член 94 ДФЕС. Накрая, Румъния не представя самостоятелно основание в това отношение, а изтъква нарушение на последните две разпоредби от Договора за функционирането на ЕС в рамките на второто си основание, свързано с нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, като изтъква доводите, изложени в точка 1194 от настоящото решение.

1378 По-конкретно Република България и Република Кипър упрекват законодателя на Съюза в нарушение на посочените разпоредби от първичното право поради отрицателното въздействие, произтичащо от разграничението, направено в член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, върху жизнения стандарт и заетостта в България и Кипър и по-общо в държавите членки в периферията на Съюза, както и върху икономическото положение на превозвачите, установени в тези държави членки. Всъщност прилагането на правилата за командироване щяло да направи кръстосаната търговия невъзможна за тези предприятия. Щяло да има и вредно въздействие върху околната среда, както и увеличаване на задръстванията. По отношение на това разграничение обаче не била извършена оценка на въздействието и по този въпрос не били проведени консултации с ЕИСК или КР.

1379 Република Полша поддържа, че като приел произволен критерий за прилагането на правилата за командироване към превозите, законодателят на Съюза нарушил член 91, параграф 2 и член 94 ДФЕС, тъй като не взел предвид факта, че този критерий може сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, експлоатацията на транспортното оборудване и икономическото положение на превозвачите. Тази държава членка не е съгласна с тълкуването на тези разпоредби, предложено от Парламента и Съвета. Всъщност фактът, че законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка, не означавал, че задължението му да вземе предвид някои последици се ограничава до запознаване с тях.

1380 На първо място, що се отнася до нарушението на член 91, параграф 2 ДФЕС, при приемането на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 не било взето предвид въздействието от увеличаването на броя празни курсове на превозните средства, които иначе биха участвали в превози по кръстосана търговия или каботажни превози. Впрочем използването на превозните средства при превозите по кръстосана търговия било икономически оправдано, тъй като превозвачите могат да реагират гъвкаво на променящите се транспортни потребности, като вземат предвид географския контекст, с цел да сведат до минимум броя на празните курсове и да предотвратят ненужното изчакване на поръчки за превоз на товари до държавата членка на установяване. Каботажният транспорт имал аналогични предимства, що се отнася до ефективността.

1381 Прилагането на разпоредбите на регламенти 2020/1054 и 2020/1055 щяло да принуди предприятията, установени в Полша, да изминават поне 1 221 120 000 km допълнително на година. Измененията, извършени с тези регламенти, както и допълнителните ограничения, произтичащи от обжалваните разпоредби на Директива 2020/1057, щели да имат значителни последици за жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и за транспортното оборудване.

1382 Освен това ограниченията за извършването на превози по кръстосана търговия и каботажни превози, породени от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, можели дори да доведат до оттегляне от пазара на превозвачите, които не били в състояние да работят рентабилно в рамките на модел на транспортни услуги, който предполага превози с по-слаба ефективност. Тези последици щели да се усещат особено от превозвачите, установени в държавите членки в периферията на Съюза, чиято дейност се основавала главно на превози по кръстосана търговия и каботажни превози.

1383 Оценката на въздействието — социални аспекти, се ограничавала до повърхностна преценка на последиците от тези разпоредби върху нивото на заетост в някои региони и при всички положения се отнасяла до прилагането на времеви критерий за прилагане на правилата относно командироването, различен от окончателно възприетия в Директива 2020/1057 критерий, който нямал същите последици за пазарите на държавите членки, разположени в периферията на Съюза. В допълнение, фактът, че 90 % от транспортните предприятия наемат по-малко от десет души, бил установен в тази оценка на въздействието, без да бъде взет предвид за целите на преценката на отражението на посочените разпоредби върху нивото на заетост. Въздействието за влошаване на състоянието на транспортната инфраструктура в Съюза също било посочено в оценката на въздействието, без обаче да се извърши преценка в това отношение.

1384 Увеличаването на пътния трафик щяло да навреди и на качеството на живот в зоните, разположени в близост до основните транспортни възли. В този контекст било полезно да се алармира по-специално за риска за безопасността на движението по пътищата, който създавали направените изменения.

1385 Както следвало от извършения от Република Полша анализ, правните промени в автомобилния транспорт щели да доведат до нарастване средно с 19 % в държавите членки на случаите на рисково поведение на водачите, свързани с възможни нарушения на правната уредба с цел да се приспособят или да заобиколят новите задължения относно командироването, като същевременно щял да се увеличи броят на смъртоносните пътни произшествия с определени видове превозни средства.

1386 На второ място, що се отнася до нарушението на член 94 ДФЕС, оценката на въздействието — социални аспекти, не отчитала икономическото положение на превозвачите, които са установени в по-слабо развитите в икономическо отношение държави членки в периферията на Съюза и чиято дейност в областта на международния автомобилен транспорт се съсредоточава в по-голяма степен върху каботажните превози и превозите по кръстосана търговия. Допълнителните разходи за тези превозвачи, произтичащи от прилагането на правилата за командироване, ги поставяли в по-неблагоприятно положение от това на конкурентните предприятия, разположени по-скоро в центъра на Съюза.

1387 Приемането на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 през период на сериозни икономически смущения, дължащи се на пандемията от COVID-19, също показвало, че икономическото положение на превозвачите не е било взето предвид. Икономическите последици от тази пандемия се усещали особено силно в транспортния сектор, който е силно засегнат не само от спада на търсенето в международната търговия, но и от ограниченията, свързани с преминаването на вътрешните граници, въведени от различните държави членки. Тези последици вече били налице по време на подготвителните работи по Директива 2020/1057.

1388 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

2) Съображения на Съда

1389 На първо място, що се отнася до доводите на Република България и Република Кипър за нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС, тъй като законодателят на Съюза не е взел предвид целта на Договорите за осигуряване на високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда, тези доводи се припокриват с доводите, изложени от Република Полша в рамките на четвъртото ѝ основание за нарушение на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата. Следователно тези доводи ще бъдат разгледани в контекста на това основание.

1390 На второ място, що се отнася до довода за твърдяно нарушение на член 94 ДФЕС, достатъчно е да се отбележи, че тази разпоредба, която задължава законодателя на Съюза да вземе предвид икономическото положение на превозвачите, когато приема мярка „по отношение на тарифите и условията за транспорт“, е ирелевантна в случая, тъй като, както бе посочено в точка 1231 от настоящото решение, член 1 от Директива 2020/1057 не урежда тарифите и условията за транспорт на товари или пътници, а определя критериите за прилагане на правилата за командироване на водачи в сектора на автомобилния транспорт.

1391 На трето място, що се отнася до доводите за нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС, следва да се припомни, че по силата на тази разпоредба, когато приема посочените в параграф 1 от този член мерки, които имат за цел да осъществят прилагането на общата транспортна политика с оглед на специалните аспекти на превозите, законодателят на Съюза трябва да „вземе предвид“ случаите, при които прилагането на тези мерки би могло „сериозно“ да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и експлоатацията на транспортното оборудване.

1392 В това отношение, тъй като Директива 2020/1057 е приета от законодателя на Съюза на основание член 91, параграф 1 ДФЕС и това правно основание не се оспорва в контекста на настоящите жалби, когато е създал критериите за прилагане на правилата за командироване, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от тази директива, този законодател е трябвало да вземе предвид изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

1393 При все това, както следва по същество от точки 393—396 от настоящото решение, член 91, параграф 2 ДФЕС не може да попречи на законодателя на Съюза — с оглед на широката свобода на преценка, с която разполага за определяне на общата транспортна политика — да приеме обременяващи мерки, които могат да засегнат жизненото равнище и нивото на заетост, както и експлоатацията на транспортното оборудване повече в някои държави

членки, отколкото в други, стига този законодател да вземе предвид сериозните неблагоприятни последици по тези параметри в по-широкия контекст на претеглянето на различните засегнати цели и интереси.

1394 Що се отнася до настоящите жалби, следва да се отбележи, че доводите на Република България, Република Кипър и Република Полша се основават на схващането, че в нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС законодателят на Съюза не е взел предвид въздействието на Директива 2020/1057, изразяващо се в това, че прилагането на правилата за командироване, предвидени в член 1 от тази директива, ще направи невъзможни превозите по кръстосана търговия и каботажните превози.

1395 Съдът обаче вече е постановил, че Директива 96/71 в редакцията ѝ, приложима преди влизането в сила на Директива 2020/1057, по принцип обхваща всяко включващо командироване на работници транснационално предоставяне на услуги, включително в сектора на автомобилния транспорт, като освен това е уточнил, че шофьор, извършващ каботажни превози, по принцип трябва да се счита за командирован по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 96/71 (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, т. 33, 49, 62, 63 и 65).

1396 Действително, както бе посочено в точка 1320 от настоящото решение, прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия в съответствие с Директива 2020/1057, макар да следва същата логика, не е напълно идентично на произтичащото от Директива 96/71, както е тълкувана от Съда.

1397 При все това от данните, представени пред Съда във връзка с разглежданите жалби, не следва, че евентуалните по-високи разходи, произтичащи от прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия, както това прилагане следва от член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 13 от нея, биха могли, дори взети заедно, да засегнат „сериозно“ жизненото равнище и на нивото на заетост в определени региони по смисъла на член 91, параграф 2 ДФЕС. Всъщност не всяко въздействие върху последните елементи е достатъчно, за да се докаже, че е достигнат изискуемият праг за установяване на нарушение на тази разпоредба.

1398 В допълнение, при преценката на въздействието от приемането на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 законодателят на Съюза е трябвало да съчетае различните разглеждани интереси, за да постигне преследваните от него легитимни цели. Така, както вече бе посочено в точка 395 от настоящото решение, сам по себе си фактът, че той е трябвало да вземе предвид жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, а следователно и икономическите интереси на превозвачите, не е пречка последните да бъдат подложени на обременяващи мерки, водещи до определени разходи за тях.

1399 По същия начин, дори да се предположи, както твърдят Република България, Република Кипър и Република Полша, че някои превозвачи ще бъдат принудени да напуснат пазара поради прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия и каботажните превози, както това прилагане произтича от член 1 от Директива 2020/1057, с риск от загуба на работа за някои водачи, такива отрицателни последици би трябвало да се разгледат в контекста, от една страна, на по-голямата социална закрила, гарантирана на много водачи, които ще продължат да работят в сектора на автомобилния

транспорт, и от друга страна, на обстоятелството, че свободното предоставяне на услуги на пазара вече ще се извършва въз основа на по-лоялна конкуренция между транспортните предприятия.

1400 Важно е също да се подчертае, че както по същество твърди Съветът, член 91, параграф 2 ДФЕС не може да се тълкува в смисъл, че налага на законодателя на Съюза задължението да защити съществуващите пазарни дялове на някои превозвачи, тъй като това би могло да му попречи да адаптира правната рамка към промените на пазара, за да се гарантира лоялна конкуренция на този пазар.

1401 Що се отнася до доводите на Република Полша относно увеличаването на случаите на рисково поведение и на броя на смъртоносните пътни произшествия, което според нея ще последва от прилагането на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, тези доводи не са подкрепени с надеждни и непротиворечиви доказателства. Така тези доводи са спекулативни, поради което не позволяват да се докаже нарушение на изискванията, произтичащи от член 91, параграф 2 ДФЕС.

1402 Република Полша се позовава и на отрицателните последици за експлоатацията на транспортното оборудване заради допълнителните курсове, следващи от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057. Посочената държава членка обаче не представя достатъчно доказателства в подкрепа на довода си, че тези разпоредби ще доведат, както тя твърди, до „увеличаване на броя на изминатите допълнителни километри“. Впрочем аналогичните доводи относно допълнителните километри заради прилагането на регламенти 2020/1054 и 2020/1055 са разгледани и отхвърлени във връзка с жалбите срещу тези регламенти.

1403 Останалите твърдения, изложени в рамките на разглежданите понастоящем основания, които освен това са общи и недоказани, до голяма степен се припокриват с доводите, изложени в рамките на основанията, свързани съответно с нарушение на принципа на пропорционалност поради твърдяната липса на отчитане на последиците от правилата, предвидени в член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057, и с нарушение на член 91, параграф 1 ДФЕС поради липсата на нови консултации с ЕИСК и КР. Ето защо тези останали твърдения трябва да бъдат отхвърлени по същите съображения като изложените в точки 1311—1368, 1375 и 1376 от настоящото решение.

1404 Следователно трябва да се отхвърлят по същество четвъртото основание на Република България и Република Кипър, второто и третото основание на Република Полша, както и доводите, изтъкнати от Румъния в рамките на второто ѝ основание.

е) По нарушението на свободното движение на стоки и на свободното предоставяне на услуги

1) Доводи на страните

1405 С петото основание от жалбите си Република България и Република Кипър изтъкват, че подходът, състоящ се в разграничение между двустранните превози и превозите по кръстосана търговия за целите на прилагането на правилата за командироване, представлява неоправдано ограничение както на свободното движение на стоки (първа част), така и на свободното предоставяне на транспортни услуги (втора част).

1406 От една страна, що се отнася до свободното движение на стоки, прилагането на правилата за командироване спрямо превозите по кръстосана търговия трябвало да се разглежда — поради отрицателното въздействие, произтичащо от това прилагане — като мярка с равностоен ефект на количествените ограничения по смисъла на членове 34 и 35 ДФЕС. Подобна мярка обаче не можела да бъде оправдана по силата на член 36 ДФЕС, тъй като тази категория международни превози нямали достатъчна връзка със съответната държава членка и създавали непропорционална административна тежест, възпрепятстваща правилното функциониране на вътрешния пазар.

1407 В прессъобщение, озаглавено „Комисията иска от Австрия да гарантира, че нейното законодателство за минималната заплата не ограничава неправомерно вътрешния пазар“ (IP/17/1053), тази институция уточнила, че прилагането на националното законодателство към всички международни превози с товарене и/или разтоварване на националната територия представлява непропорционално ограничение по-специално с оглед на свободното движение на стоки и че прилагането на тази мярка спрямо международните превози, които нямат достатъчна връзка със съответната държава членка, не е оправдано, тъй като е непропорционално.

1408 От друга страна, що се отнася до свободното предоставяне на транспортни услуги, прилагането на правилата за командироване към превозите по кръстосана търговия ограничавало тази свобода в нарушение на член 58, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 91 ДФЕС.

1409 В това отношение, както следвало от точки 64 и 65 от решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220), от една страна, задълженията по член 91, параграф 1, букви а) и б) ДФЕС включвали задължението да се въведе свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, а сред изискванията, свързани със свободното предоставяне на услуги, присъствало премахването на всички форми на дискриминация срещу предоставящо посочените услуги лице въз основа на неговата националност или на факта, че лицето е установено в държава членка, която е различна от тази, в която се предоставят услугите. От друга страна, в това отношение законодателят на Съюза нямал свободата на преценка, на която може да разчита в други области на общата транспортна политика.

1410 Разграничението между двустранните превози и превозите по кръстосана търговия за целите на прилагането на правилата за командироване обаче въвеждало отново дискриминация, като се правела крачка назад по отношение на установяването на обща транспортна политика.

1411 Ако Съдът прецени, че този въпрос се регулира и от член 56 от ДФЕС, настоящото основание се изтъквало и във връзка с тази разпоредба.

1412 Парламентът и Съветът считат, че тези основания и доводи следва да се отхвърлят по същество.

2) Съображения на Съда

i) По свободното движение на стоки

1413 Що се отнася до първата част на петото основание от съответните им жалби, свързана с нарушение на свободното движение на стоки, Република България и Република Кипър въобще не посочват начина, по който Директива 2020/1057 ограничава тази свобода, нито как нейното въздействие би било равностойно на количественото ограничение, споменато от тези държави членки.

1414 По-конкретно, извън това че припомнят членове 34—36 ДФЕС и практиката на Съда относно обстоятелствата, при които такова количествено ограничение може да се счита за оправдано съгласно член 36 ДФЕС, посочените държави членки само препращат към доводите, изтъкнати в рамките на първото основание от съответните им жалби.

1415 Както следва по същество от точки 1308—1368 от настоящото решение, Република България и Република Кипър не са доказали, че прилагането на правилата за командироване спрямо превозите по кръстосана търговия явно надхвърля необходимото за постигането на легитимната цел, преследвана с обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057.

1416 Следователно при липсата на каквито и да било доводи в подкрепа на първата част на петото основание следва да се приеме, че дори тези разпоредби да биха могли да се считат за ограничение, попадащо в обхвата на членове 34 и 35 ДФЕС, това ограничение при всички положения би било оправдано съгласно член 36 ДФЕС поради причините, стоящи в основата на отхвърлянето на въпросното първо основание.

1417 Що се отнася до посоченото в точка 1407 от настоящото решение прессъобщение, което Република България и Република Кипър цитират, без да обяснят релевантността му, достатъчно е да се отбележи, че такъв незадължителен документ не може да обвърже Съда при неговото тълкуване или преценка на валидността на Директива 2020/1057.

1418 Във всеки случай, макар в това прессъобщение Комисията да критикува подхода, състоящ се в прилагане на националната правна уредба на приемащата държава членка към всички международни превози с товарене и/или разтоварване на територията на тази държава членка, обжалваните разпоредби на член 1, параграф 3 от Директива 2020/1057 освобождават от това прилагане както двустранните превози, така и някои допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване, свързани с такива двустранни превози, именно с цел да се гарантира пропорционалността на всяко евентуално ограничение на свободното движение на стоки и на свободното предоставяне на транспортни услуги, произтичащо от прилагането на правилата за командироване спрямо водачите при международния автомобилен транспорт.

1419 Следователно първата част от петото основание на Република България и Република Кипър трябва да се отхвърли по същество.

ii) По свободното предоставяне на услуги

1420 Що се отнася до втората част на петото основание от съответните жалби на Република България и Република Кипър, свързана с нарушение на правилата на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги, важно е да се подчертае, че както следва от точки 352—358 от настоящото решение, свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се урежда не от член 56 ДФЕС, който се отнася общо до свободното предоставяне на услуги, а от член 58, параграф 1 ДФЕС, специална разпоредба, съгласно която „[с]вободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“, а именно дял VI, част трета на Договора за функционирането на ЕС, който обхваща членове 90—100 ДФЕС. Така транспортните предприятия имат право да предоставят свободно услуги само доколкото това право им е дадено посредством мерки на вторичното право, които законодателят на Съюза е приел на основание на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно общата транспортна политика, и по-конкретно на член 91, параграф 1 ДФЕС.

1421 Точно такава е целта на Директива 2020/1057, приета от законодателя на Съюза въз основа на тази разпоредба, за да установи по-специално специфични правила във връзка с Директива 96/71 и така да хармонизира някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт.

1422 Що се отнася до изводите от решение от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220, т. 64 и 65), на които се позовават Република България и Република Кипър, следва да се припомни, че както бе посочено в точка 982 от настоящото решение, Съдът действително е постановил, че при въвеждането на свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта законодателят на Съюза не разполага със свободата на преценка, на която може да разчита в други области на общата транспортна политика. Това обстоятелство обаче не поставя под съмнение факта, че когато упражнява правомощията си по този въпрос, законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка в това отношение, както бе припомнено в точки 242—247 от настоящото решение.

1423 При всички положения, доколкото Република България и Република Кипър упрекват законодателя на Съюза, че като е направил правилата за командироване приложими към превозите по кръстосана търговия, той е нарушил специфичните си задължения по член 91 ДФЕС, тъй като е въвел отново дискриминация спрямо превозвачите въз основа на тяхната националност или на мястото им на установяване, доводите им се припокриват с доводите, изложени в рамките на второто основание от съответните им жалби, свързано с нарушение на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация. Следователно тези доводи трябва да се отхвърлят поради същите причини като изложените в точки 1213—1234 от настоящото решение.

1424 Освен това, доколкото независимо от доводите, отхвърлени в предходната точка, Република България и Република Кипър упрекват законодателя на Съюза, че прави крачка назад по отношение на установяването на обща транспортна политика, която гарантира свободата на предоставяне на услуги, доводите им са неоснователни.

1425 Всъщност, както следва по-специално от точки 1210, 1223, 1308 и 1361 от настоящото решение, член 1 от Директива 2020/1057 цели, напротив, да се улесни свободното предоставяне на транспортни услуги, като се уточнят обстоятелствата, при които

предвидените в Директива 96/71 правила за командироване се прилагат спрямо водачите, извършващи автомобилен превоз, включително водачите, извършващи превози по кръстосана търговия, като същевременно се осигури по-добър баланс между различните засегнати интереси с оглед на развитието на пазара, като по този начин се изпълняват задълженията по член 91 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 48).

1426 В допълнение следва да се припомни, че както вече бе посочено в точка 266 от настоящото решение, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 9 от този Договор, сред които е осигуряването на адекватна социална закрила. Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели, само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие.

1427 Следователно сам по себе си фактът, че някои превозвачи биха могли да понесат по-високи разходи поради подобряването на условията на заетост и увеличаването на социалната закрила, гарантирана на някои водачи с обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, не може да се счита за крачка назад по отношение на установяването на обща транспортна политика, крачка, съставляваща нарушение на член 91, параграф 2 ДФЕС.

1428 Ето защо трябва да се отхвърли по същество втората част на петото основание от съответните жалби на Република България и Република Кипър, а следователно и това основание в своята цялост.

ж) По нарушението на член 11 ДФЕС и на член 37 от Хартата

1) Доводи на страните

1429 С четвъртото си основание Република Полша твърди, че член 11 ДФЕС и член 37 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават институциите на Съюза да вземат предвид изискванията за опазване на околната среда както при определянето и прилагането на другите политики на Съюза, така и в рамките на други действия на Съюза. Всъщност целта за опазване на околната среда, установена в член 191 ДФЕС, не можело да се взема предвид, нито да се осъществява само с мерките, приети съгласно член 192 ДФЕС в рамките на отделна и самостоятелна политика. Принципът за включване на изискванията относно околната среда позволявал да се съгласуват целите и изискванията за опазване на околната среда с другите интереси и цели, преследвани от Съюза.

1430 Тълкуване, според което член 11 ДФЕС се отнася до области от правото на Съюза, а не до конкретни мерки, не позволявало да се постигне целта на тази разпоредба. Фактът, че Директива 2020/1057 е част от по-широк пакет от мерки, насочени към намаляване на замърсяващите емисии в сектора на автомобилния транспорт, не доказвал, че въздействието на тази директива върху околната среда, и по-специално върху възможността за постигане на екологичните цели, определени в програмните документи и

актовете, приети от Съюза в областта на околната среда, е било надлежно взето предвид. Освен това не било възможно и да се приеме, че след като бъдат определени, целите за намаляване на емисиите на парникови газове остават непроменени, независимо от допълнителните емисии, отделяни в бъдеще вследствие на изпълнението на задължения, произтичащи от нова правна уредба на Съюза.

1431 Република Полша споделя тълкуването, възприето от генерален адвокат Geelhoed в точки 59 и 60 от заключението му по дело Австрия/Парламент и Съвет (C-161/04, EU:C:2006:66), че когато интересите в областта на околната среда явно не са били взети предвид или са били напълно пренебрегнати, член 11 ДФЕС може да служи като стандарт за проверка на валидността на законодателството на Съюза. Когато е установено, че приета от законодателя на Съюза конкретна мярка застрашава постигането на целите, определени от него в други актове на вторичното право, приети в областта на околната среда, този законодател бил длъжен да претегли противоположните интереси и евентуално да внесе подходящи изменения в приложимите актове в областта на околната среда.

1432 В случая законодателят на Съюза не изпълнил това задължение, тъй като не проверил въздействието на прилагането на обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 върху изискванията в областта на околната среда. По-специално той не взел предвид факта, че прилагането на тези разпоредби щяло да доведе до допълнителни пътувания, включително празни курсове на тежкотоварни превозни средства на дълги разстояния, от които произтичали — както свидетелстват данните и проучванията, посочени в точка 416 от настоящото решение — емисии на CO_2 и на атмосферни замърсители в основата на редица здравословни проблеми.

1433 Всъщност, докато в отсъствие на посочените разпоредби съответните превозни средства биха могли да извършват превози по кръстосана търговия и каботажни превози, намаляването на тези два вида превози имало за последица увеличаване на броя на двустранните превози, което водело до увеличаване на броя на празните курсове. Превозите по кръстосана търговия обаче били полезни, тъй като свеждали до минимум броя на тези празни курсове, предотвратявали чакането на поръчки за превоз на товари до държавата членка на установяване и помагали да се отговори на географски вариращи транспортни изисквания.

1434 Последиците за околната среда от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 трябвало да се разгледат кумулативно с породените от регламенти 2020/1054 и 2020/1055, които също са част от „Пакета за мобилност“ и също задължавали водачите на тежкотоварни превозни средства да извършват допълнителни пътувания на дълги разстояния, често празни курсове.

1435 Поради мащаба си тези увеличени емисии можели да окажат значително въздействие върху постигането на екологичните цели, определени в посочените в точки 417—419 от настоящото решение програмни документи и актове, приети от Съюза в областта на опазването на околната среда, както и върху изпълнението на задълженията, наложени на държавите членки с тези актове. Нито един от обжалваните актове, от които се състои „Пакетът за мобилност“, не разглеждал тези различни рискове от въздействие. В оценката на въздействието — социални аспекти Комисията само констатирала, че не е установила никакво въздействие върху околната среда от разглежданите варианти, но тази констатация не била нито достоверна, нито подкрепена с доказателства.

1436 Въпреки че някои държави членки и Комисията подчертали необходимостта да се вземе предвид въздействието на мерките, предвидени в „Пакета за мобилност“, върху увеличаването на броя на празните курсове и на емисиите на CO_2, законодателят на Съюза пренебрегнал тези опасения. Изготвянето на допълнителни оценки преди края на 2020 г., обявено от комисаря, г-жа Vălean, относно последиците от задължителното връщане на превозните средства в държавата членка на установяване на всеки осем седмици и от ограниченията, приложими към комбинираните превози, изобщо не преодолявало това неизпълнение на задължение и дори потвърждавало, че настоящото основание трябва да се уважи по същество.

1437 От своя страна Република България и Република Кипър повтарят доводите, изложени в точки 1377 и 1378 от настоящото решение, свързани с нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС поради отрицателно въздействие върху околната среда, произтичащо от направеното в член 1, параграфи 3 и 4 във връзка със съображение 13 от Директива 2020/1057 разграничение между превозите по кръстосана търговия и двустранните превози.

1438 Парламентът и Съветът намират тези доводи за неоснователни.

2) Съображения на Съда

1439 Най-напред, следва да се отхвърлят доводите на Република България и Република Кипър за нарушение на член 90 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 3 ДЕС по съображенията, изложени в точки 423, 424 и 934 от настоящото решение.

1440 При това положение и по съображенията, изложени в точки 428—430 от настоящото решение, следва да се провери единствено дали, както твърди Република Полша, когато е приел обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, законодателят на Съюза е нарушил изискванията, свързани с опазването на околната среда и произтичащи от член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1441 В това отношение следва да се отбележи, че доводите, изтъкнати от Република Полша по четвъртото ѝ основание, се отнасят почти изключително не до разпоредбите на Директива 2020/1057, а до разпоредбите на другите актове, образуващи „Пакета за мобилност“, и по-специално до разпоредбите на Регламент 2020/1055. Всъщност основната част от проучванията и другите обстоятелства, на които се основава Република Полша в този контекст, се отнася до задължението, предвидено в член 1, точка 3 от този регламент, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009, и отнасящо се до връщането на всеки осем седмици на превозните средства в експлоатационен център, намиращ се в държавата членка на установяване на съответното транспортно предприятие. Последната разпоредба обаче е предмет на отделни основания в рамките на жалбите срещу Регламент 2020/1055 по дела C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20—C-552/20 и C-554/20. Доколкото доводите, изтъкнати от Република Полша не се отнасят до разпоредбите на Директива 2020/1057, те трябва да се приемат за неотносими.

1442 Доколкото обаче доводите на Република Полша за нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата се отнасят конкретно до разпоредбите на Директива 2020/1057, следва да се отбележи, от една страна, че както бе посочено в точка 436 от настоящото решение, член 11 ДФЕС има хоризонтален характер, което означава, че законодателят на Съюза

трябва да включи изискванията, свързани с опазването на околната среда, в политиките и действията на Съюза, и по-специално в общата транспортна политика, към която спада Директива 2020/1057.

1443 От друга страна, контролът за законосъобразност, който Съдът следва да извърши в случая с оглед на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, се отнася до акт на Съюза, в рамките на който законодателят на Съюза е длъжен да осигури, както бе подчертано по-специално в точки 1210, 1223, 1308 и 1361 от настоящото решение, баланс между различните съществуващи интереси и цели.

1444 При тези обстоятелства следва да се припомни, че дори обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, разглеждани самостоятелно, да водят до значителни отрицателни последици за околната среда, за да се прецени дали трябва да се констатира нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата, следва да се вземат предвид другите действия, които законодателят на Съюза е предприел, за да се ограничат такива последици от автомобилния транспорт върху околната среда и да се постигне общата цел за намаляване на замърсяващите емисии.

1445 В случая с доводите си за нарушение на нормите на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, Република Полша изхожда от схващането, че критериите за прилагане на правилата за командироване, определени в обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057, ще доведат до отрицателни последици за околната среда поради увеличаването на замърсяващите емисии, до което ще доведе прилагането на тези критерии. По-конкретно тази държава членка поддържа, че посочените разпоредби ще доведат до допълнителни пътувания на дълги разстояния, често празни курсове, тъй като превозвачите ще заменят каботажните превози и превозите по кръстосана търговия, за които тази държава членка твърди, че са по-благоприятни за околната среда, с двустранни превози, за да се ползват от пълното освобождаване от посочените правила, приложимо за последните превози.

1446 В това отношение следва да се припомни, първо, че както е видно по-специално от точки 1318, 1321 и 1395 от настоящото решение, задължението за прилагане по принцип на правилата за командироване спрямо водачи, извършващи превози по кръстосана търговия и каботажни превози, вече е произтичало от правната уредба, съществувала преди влизането в сила на Директива 2020/1057, както е тълкувана от Съда в решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 Следователно, дори да се приемат за установени, голяма част от твърдените отрицателни последици за околната среда, които Република Полша свързва със съдържащите се в член 1 от Директива 2020/1057 правила, всъщност произтичат не от последната, а от нормите на Съюза, които са били приложими преди влизането ѝ в сила.

1448 Второ и във всички случаи, следва да се отбележи, че различните видове превози, посочени от Република Полша, не са непременно взаимозаменяеми. Всъщност, макар че превоз по кръстосана търговия и двустранен превоз по принцип биха могли, както подчертава Съветът, да бъдат взаимозаменяеми, каботажен превоз по самото си естество не може да бъде заменен с двустранен превоз.

1449 Освен това, както следва по същество от точка 358 от настоящото решение, член 49 ДФЕС, както е приложен в транспортния сектор с Регламент № 1071/2009, гарантира на всяко предприятие правото да се установи за постоянно, ако е необходимо чрез създаването на дъщерни дружества, в избрана от него държава членка, за да организира оптимално дейността си, като същевременно изпълнява задълженията си, произтичащи от правото на Съюза. Така превозвачите, които възнамеряват да извършват национални превози в друга държава членка по систематичен или много редовен начин, могат да създадат там дъщерно дружество или всяко друго трайно установяване, чрез което би могло да се избегне връщането на превозни средства на дълги разстояния, за което Република Полша твърди, че ще доведе до отрицателни последици за околната среда поради увеличаването на емисиите на CO_2 и на атмосферните замърсители.

1450 Следователно сам по себе си член 1 от Директива 2020/1057 не може да доведе до значителни отрицателни последици за околната среда, защото, като може да подтикне някои превозвачи да се установят по-близо до действителното търсене на транспортни услуги, отколкото преди влизането ѝ в сила, тази директива допринася за по-тясна връзка между мястото на установяване на доставчика на тези услуги и мястото, където последните действително се предоставят.

1451 Трето, в случай че, както посочва Република Полша, дадено транспортно предприятие избере връщане на превозното средство в държавата членка на установяване, за да може превозът да се квалифицира като двустранен, следва да се отбележи, че такъв избор при всички положения не е достатъчен, за да се квалифицира съответният превоз като двустранен по смисъла на член 1, параграфи 3 и 4 от Директива 2020/1057, тъй като тези разпоредби изискват товарите или пътниците да бъдат превозени от или до държавата членка на установяване, за да бъде квалифициран даден превоз по този начин.

1452 В допълнение, както следва от точка 377 от настоящото решение, законодателят на Съюза е в правото си, като изменя законодателен акт, за да увеличи социалната закрила на съответните лица, да промени условията, при които се упражнява свободното предоставяне на услуги, и да гарантира справедлива конкуренция. Всъщност съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС степента на либерализация се определя не пряко от член 56 ДФЕС, а от самия законодател на Съюза при осъществяване на общата транспортна политика.

1453 Освен това са спекулативни изтъкнатите от Република Полша доводи, че превозвачите биха били принудени да напуснат пазара поради твърдените по-високи разходи, произтичащи от критериите за прилагане на правилата за командироване, определени в член 1 от Директива 2020/1057, така както се прилагат за превозите по кръстосана търговия и за каботажните превози. Това важи в още по-голяма степен с оглед на съображенията, изложени в точки 1448—1450 от настоящото решение. Във всеки случай тази държава членка не доказва, че такива твърдени напускания на пазара биха довели до значителни отрицателни последици за околната среда.

1454 Четвърто, както твърди Съветът, доводите на Република Полша не разкриват същностна разлика от гледна точка на ефективността и въздействието върху околната среда между превоз по кръстосана търговия и двустранен превоз, когато целта на тези превози е да се отговори на транспортното търсене по повече или по-малко постоянен начин в определена част от Съюза. Впрочем, както по същество следва от точка 1354 от настоящото решение, по силата на член 1, параграф 3, трета, четвърта и пета алинея от Директива 2020/1057 във връзка със съображение 10 от нея някои допълнителни дейности, свързани с двустранните

превози, се ползват от разширяване на предвиденото за въпросните превози освобождаване от правилата за командироване, като целта е именно да се отчете евентуалната по-голяма ефективност, произтичаща от такава организация на автомобилния транспорт.

1455 Накрая, доколкото Република Полша поддържа, че прилагането на правилата за командироване към комбинираните превози, предвидено в член 1, параграф 6 от Директива 2020/1057, би възпряло използването на такива превози, за които е признато, че имат благоприятно въздействие върху околната среда, достатъчно е да се припомнят съображенията, изложени в точки 1330, 1331 и 1340 от настоящото решение, от които следва, че в сравнение със системата, приложима преди влизането в сила на посочената директива, тази разпоредба цели единствено да уточни обстоятелствата, при които превозвачите, извършващи комбиниран превоз, могат да се ползват от освобождаване от посочените правила за някои части от този превоз. Ето защо не е доказано, че посочената разпоредба би имала за последица да възпре този вид превози.

1456 При всички положения, като се има предвид естеството на Директива 2020/1057, която е насочена към постигане баланс между различните цели, които преследва, без самата тя да спада към политиката на Съюза в областта на опазването на околната среда, нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата не може да се установи само поради това че с приемането на този акт законодателят на Съюза не е поставил в по-благоприятно положение всички транспортни дейности, които биха могли да се считат за благоприятни за околната среда, в ущърб на по-голямата социална закрила за водачите.

1457 С оглед на изложеното по-горе и като се има предвид липсата на значителни отрицателни последици за околната среда, произтичащи от обжалваните разпоредби от член 1 от Директива 2020/1057 относно превозите по кръстосана търговия, комбинираните превози или каботажните превози, следва да се отхвърлят доводите на Република Полша за нарушение на член 11 ДФЕС във връзка с член 37 от Хартата.

1458 При това положение не следва да се разглеждат нито доводите на тази държава членка по отношение на други актове на Съюза, за чиито екологични цели се твърди, че са застрашени с приемането на член 1 от Директива 2020/1057, нито различните мерки, приети от законодателя на Съюза в сектора на автомобилния транспорт, на които се позовават Парламентът и Съветът, за да се прецени до каква степен този законодател е взел предвид общата цел за намаляване на замърсяващите емисии в този сектор.

1459 Следователно четвъртото основание на Република Полша трябва да се отхвърли по същество.

1460 По всички изложени съображения жалбите, подадени от Република Литва (дело C-541/20), Република България (дело C-544/20), Румъния (дело C-548/20) и Република Кипър (дело C-550/20), трябва да бъдат отхвърлени изцяло. Също така жалбите, подадени от Унгария (дело C-551/20) и от Република Полша (дело C-555/20), трябва да се отхвърлят в частта, в която се иска отмяната на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 или на някои от тези разпоредби.

4. По член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057

1461 В подкрепа на жалбата си за отмяна на член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057, доколкото тази разпоредба определя 2 февруари 2022 г. като краен срок за транспониране на тази директива, Република Полша (дело C-555/20) изтъква три основания, които могат да бъдат разгледани заедно, като първото е свързано с нарушение на принципа на правната сигурност, второто — с нарушение на принципа на пропорционалност, а третото — с нарушение на член 94 ДФЕС.

а) Доводи на страните

1462 На първо място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на правната сигурност, Република Полша припомня, че този принцип изисква правните норми да бъдат ясни, точни и с предвидими последици, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза. Посоченият принцип се налагал с особена строгост, когато разглежданата правна уредба може да породи финансови тежести, подобно на Директива 2020/1057.

1463 Обжалваните разпоредби от член 1 от тази директива не уточнявали задълженията на превозвачите. Освен това те пораждали проблеми при тълкуването, както и трудности от практическо естество, свързани с определянето на приложимото право по отношение на реда и условията на работа на водачите, извършващи автомобилни превози. Трябвало да бъдат направени разяснения с националните актове за транспониране, както и с тълкувателните документи и ръководствата на Комисията, ако такива бъдат приети.

1464 Освен това въвеждането на тези разпоредби изисквало продължителна законодателна работа на национално равнище. Следователно значителна част от 18-месечния срок за транспониране на Директива 2020/1057 щяла да бъде посветена на изготвянето и приемането на националната правна уредба. Това чувствително щяло да намали времето, с което превозвачите ще разполагат, за да се запознаят с предмета и обхвата на задълженията си. Освен това националната правна уредба определяла също така реда и условията на работа и превозвачите щели да бъдат длъжни да се запознаят с релевантните правила, предвидени от повече от една държава членка. Накрая, липсата на задължение за определяне на конкретен срок за транспониране не можела да се приравни на пълна дискреционна власт на законодателя на Съюза в това отношение.

1465 На второ място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, Република Полша поддържа, че определянето от законодателя на Съюза на кратък срок за транспониране от 18 месеца не отговаря на изискванията, произтичащи от този принцип.

1466 Законодателят на Съюза не изложил обективни съображения за определянето на този срок, докато приеманият за актове от същото естество срок бил поне две години. Предвид спецификата на сектора на автомобилния транспорт, който се характеризирал с голяма мобилност и следователно с необходимостта от прилагане на правилата на много държави членки през кратък референтен период, този законодател трябвало да вземе предвид и факта, че превозвачите ще трябва да се подготвят за прилагането и на изискванията, произтичащи от другите актове, включени в „Пакета за мобилност“.

1467 Законодателят на Съюза не взел предвид и обстоятелството, че на пазара на автомобилния транспорт преобладават МСП, за които адаптирането към новата правна уредба предполагало особени трудности и разходи. Допълнителни трудности произтекли и от пандемията от COVID-19. Накрая, спрямо превозвачите, които не са в състояние да се адаптират към новите правила в определения срок, се прилагали санкции, понякога строги.

1468 Що се отнася до това доколко предходното правно и фактическо положение на превозвачите е било изменено с Директива 2020/1057, въпросът за прилагането на Директива 96/71 към автомобилния транспорт дълго време бил спорен. Поради това, както следва от съображение 4 от Директива 2020/1057, съществували редица несъответствия между държавите членки в тълкуването, прилагането и изпълнението на разпоредбите на Директива 96/71. Решение от 1 декември 2020 г., Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), дало отговор само на няколко въпроса относно начина на осъществяване на международните превози.

1469 На трето място, що се отнася до твърдяното нарушение на член 94 ДФЕС, Република Полша твърди, че предвиденият в член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 срок за транспониране не отчита икономическото положение на превозвачите. В този контекст тази държава членка се позовава и на обстоятелството, че секторът е доминиран от МСП, че съответните изменения са свързани със значителни разходи и че те са въведени в период на икономическа криза и на смущения във функционирането на транспортната дейност поради пандемията от COVID-19.

1470 Парламентът и Съветът намират тези доводи за неоснователни.

б) Съображения на Съда

1471 За целите на разглеждането на настоящите основания следва да се припомни, че съгласно член 9, параграф 1, първа алинея от Директива 2020/1057 държавите членки са длъжни да приемат и публикуват националните разпоредби, необходими, за да се съобразят с тази директива, „[д]о 2 февруари 2022 г.“, като във втората алинея се добавя, че държавите членки са длъжни да прилагат тези разпоредби от същата дата.

1472 На първо място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на правната сигурност, следва да се отбележи, че Република Полша упреква законодателя на Съюза не че е приел неточен срок за транспониране, а че е определил твърде кратък срок за транспониране предвид несигурността около тълкуването на предвидените в член 1 от Директива 2020/1057 правила и практическите проблеми при прилагането им.

1473 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Следователно, както подчертава Парламентът, резултатът, който трябва да се постигне, вече е изложен в самия правен акт на Съюза. От това следва, че в случая превозвачите са имали възможност да се запознаят, поне от 31 юли 2020 г. — датата на публикуване на Директива 2020/1057 в *Официален вестник на Европейския съюз*, с бъдещите си задължения, произтичащи от тази директива.

1474 Освен това степента, в която разпоредбите на член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 създават нови задължения за транспортните предприятия, при всички положения неизбежно е ограничена от факта, че както следва от точки 1178—1182 от настоящото решение, режимът, уреждащ прилагането на правилата за командироване към водачите и произтичащ от установените в тези разпоредби критерии, в известна степен е сходен със съществувалия преди влизането в сила на тази директива.

1475 Доколкото Република Полша изтъква проблеми при тълкуването и трудности от практическо естество, свързани с определянето на приложимото право към реда и условията на работа на водачите, следва да се отбележи, от една страна, че противно на твърденията на тази държава членка, приложимото в даден случай национално право зависи не от националните актове за транспониране, а от самите разпоредби на член 1 от Директива 2020/1057, които изброяват ясно дефинирани видове превози и уточняват за кои видове превози трябва да се считат за приложими правилата за командироване, а следователно и националните правила на приемащата държава членка относно реда и условията на работа.

1476 От друга страна, както следва от съображения 4, 8 и 9 от Директива 2020/1057 и както бе изложено по същество в точка 1224 от настоящото решение, именно поради редица несъответствия между държавите членки в тълкуването, прилагането и изпълнението на разпоредбите на правото на Съюза, приложими преди влизането в сила на тази директива, законодателят на Съюза е решил да приеме специфично за сектора на автомобилния транспорт законодателство, което предвижда критерии, позволяващи да се определи в кои случаи за водачите трябва да се прилагат правилата относно дългосрочното командироване, предвидени в Директива 96/71.

1477 Доколкото Република Полша поддържа, че значителна част от 18-месечния срок трябва да бъде посветена на приемането на националната правна уредба, необходима за транспонирането на Директива 2020/1057, тази държава членка се основава на погрешното схващане, че задълженията на превозвачите в областта на определянето на приложимото право към реда и условията на работа на водачите произтичат от актовете за транспониране, приети от държавите членки, докато, както бе посочено в точка 1473 от настоящото решение, тези задължения произтичат от член 1 от тази директива. Следователно фактът, че националният законодател в Полша евентуално е бил длъжен да отдели повече или по-малко значима част от посочения срок, за да приеме необходимите в това отношение актове за транспониране, не доказва, че законодателят на Съюза е нарушил задълженията си, произтичащи от принципа на правната сигурност.

1478 Република Полша твърди също, че превозвачите ще се нуждаят от време, за да се запознаят със съответните правила на няколко държави членки, по-специално защото правото на Съюза налага не само плащането на минимална заплата, но и — по силата на Директива 2020/1057 — прилагането на реда и условията на работа на приемащата държава членка. В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че както подчертава Съветът, крайният срок за транспониране до 2 февруари 2022 г. е предвиден, както изрично следва от член 9, параграф 1, втора алинея във връзка със съображение 43 от Директива 2020/1057, като фиксирана дата, от която националните разпоредби трябва да се прилагат, за да се избегне създаването на нови пречки посредством диференцирано прилагане от държавите членки до изтичането на предвидения срок за транспониране. При това положение, каквато и да е частта от 18-месечния срок за транспониране, използвана от

държава членка за транспонирането на Директива 2020/1057, тази държава във всички случаи не е можела да наложи новите задължения, произтичащи от тази директива, на транспортните предприятия преди 2 февруари 2022 г.

1479 От друга страна, както подчертава самата Република Полша, съгласно член 3, параграф 3 от Директива 2018/957 същата се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22 по отношение на изискванията за прилагане и за определяне на специални правила по отношение на Директива 96/71 и Директива 2014/67 за командироването на шофьори в сектора на автомобилния транспорт. Следователно, макар да е вярно, че условията, предвидени в Директива 96/71, изменена с Директива 2018/957, са станали приложими от датата, на която е трябвало да бъде транспонирана Директива 2020/1057, това не променя факта, че считано от приемането на Директива 2018/957, а именно на 28 юни 2018 г., транспортните предприятия са били уведомени, че законодателят на Съюза предвижда lex specialis в сектора на автомобилния транспорт и че измененията, внесени с Директива 2020/1057 в Директива 96/71, ще влязат в сила, след като този lex specialis започне да се прилага.

1480 Следователно Република Полша не доказва с изтъкнатите от нея трудности относно тълкуването и прилагането на член 1 от Директива 2020/1057, че като е определил срок за транспониране на тази директива от 18 месеца, законодателят на Съюза е нарушил принципа на правната сигурност.

1481 На второ място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, следва да се отбележи, че в точка 42 от Междуинституционалното споразумение Парламентът, Съветът и Комисията подчертават необходимостта, що се отнася до обикновената законодателна процедура, да се предвиди възможно най-кратък срок за транспониране на директивите, който по правило не превишава две години. Този подход се вписва в по-общата цел да се гарантира бързо и правилно прилагане на законодателството на Съюза в държавите членки.

1482 В допълнение, законодателят на Съюза разполага със свобода на преценка, за да определи срока за транспониране на директива и противно на твърденията на Република Полша, той по никакъв начин не е длъжен да уточнява мотивите, обосновали определянето на този срок всеки път, когато той е по-кратък от две години.

1483 Не може да се приеме и съвсем общият довод, че отчитането задълженията, произтичащи от другите актове, образуващи „Пакета за мобилност“, е трябвало да доведе до определянето на по-дълъг срок за транспониране по отношение на разпоредбите на Директива 2020/1057. Всъщност самият факт, че към релевантните задължения по всеки акт от този „Пакет за мобилност“ са приложими различни срокове за изпълнение, показва именно че законодателят на Съюза е отчел естеството на задълженията, както и специфичните за всеки от тези актове обстоятелства, за да определи подходящ срок за транспониране или за прилагане.

1484 Освен това с доводите си, също толкова общи, свързани с пандемията от COVID-19, Република Полша не доказва как разходите, ограниченията за предоставянето на услуги или измененията на правната уредба на държавите членки, породени от тази пандемия, са могли да окажат някакво въздействие върху определянето на срока за транспониране на Директива 2020/1057. При всички положения законодателят на Съюза не е бил длъжен да отстрани последиците от тази пандемия в рамките на Директива 2020/1057, която има за

цел по-специално да се подобрят условията на труд на водачите, още повече че, както следва от точка 286 от настоящото решение, други специални законодателни актове на Съюза са имали такъв предмет.

1485 В допълнение, Република Полша не може да твърди, че срокът за транспониране на Директива 2020/1057 е непропорционален, спекулирайки относно честотата на поведението, нарушаващо произтичащите от нея задължения в областта на командироването на работници в сектора на автомобилния транспорт, тъй като евентуалната строгост на санкциите, прилагани от държавите членки при неспазване на реда и условията на работа или на свързаните с тях формални изисквания, по никакъв начин не може да постави под въпрос самата продължителност на този срок.

1486 Следователно и с оглед на съображенията, изложени в точки 1473—1476, 1478 и 1479 от настоящото решение, от които по-специално следва, че законодателят на Съюза е взел предвид особеностите на сектора на автомобилния транспорт, включително присъствието на МСП на пазара, споменато в съображение 20 от Директива 2020/1057, не може да се приеме, че като е определил срок за транспониране от 18 месеца в член 9, параграф 1, първа алинея от тази директива, законодателят на Съюза явно е надхвърлил необходимото за постигане в рамките на транспонирането на посочената директива на целта да се осигури бързо и правилно прилагане на законодателството на Съюза в държавите членки.

1487 На трето място, що се отнася до твърдяното нарушение на член 94 ДФЕС, достатъчно е да се припомни, че както е видно от точка 1390 от настоящото решение, член 1, параграфи 3—7 от Директива 2020/1057 не урежда „тарифите и условията за транспорт“ по смисъла на този член 94, а само определя критериите за прилагане на правилата за командироване на водачите в сектора на автомобилния транспорт. При това положение, тъй като посоченият член 94 не е приложим към въпросните параграфи на член 1 от тази директива, доводът за нарушението му поради продължителността на срока, предвиден за транспонирането им, трябва да се отхвърли.

1488 Тъй като нито едно от основанията, изтъкнати от Република Полша в подкрепа на исканията ѝ за отмяна на член 9, параграф 1 от Директива 2020/1057 (дело C-555/20), не е уважено, тези искания следва да се отхвърлят, а следователно и жалбата в нейната цялост.

5. Заключение относно Директива 2020/1057

1489 От всичко изложено по-горе следва, че трябва да се отхвърлят, от една страна, жалбите, подадени от Република Литва (дело C-541/20) и Унгария (дело C-551/20) в частта им относно Директива 2020/1057, а от друга страна, жалбите, подадени от Република България (дело C-544/20), Румъния (дело C-548/20), Република Кипър (дело C-550/20) и Република Полша (дело C-555/20).

Г. Общо заключение по жалбите

1490 С оглед на всичко изложено по-горе следва:

– да се отмени член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,

– да се отхвърлят жалбите в останалата си част.

V. По съдебните разноски

1491 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

1492 Член 138, параграф 3 от този правилник предвижда, че ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това.

1493 След като Парламентът и Съветът са направили искане за осъждането на Република Литва (дело C-541/20), Република България (дела C-543/20 и C-544/20), Румъния (дела C-546/20 и C-548/20), Република Кипър (дело C-550/20) и Република Полша (дела C-553/20 и C-555/20) и тези държави членки са загубили по основанията си, те следва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски, включително, що се отнася до Република Литва, направените в обезпечителното производство (дело C-541/20 R).

1494 След като Република Кипър е направила искане Парламентът и Съветът да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски (дело C-549/20) и тези институции са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски по това дело.

1495 Тъй като Република Литва, Република България, Румъния, Унгария, Република Малта и Република Полша са загубили частично по предявените от тях основания (дела C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 и C-554/20), всяка от тези държави членки понася направените от нея съдебни разноски по тези дела, включително, що се отнася до Република България, направените в обезпечителното производство (дело C-545/20 R).

1496 В съответствие с член 140, параграф 1 от същия процедурен правилник Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски като встъпили страни.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) По дело C-541/20, Литва/Парламент и Съвет:

– отхвърля жалбата,

– осъжда Република Литва да заплати съдебните разноски, включително направените в обезпечителното производство (дело C-541/20 R),

– Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

2) По дело C-542/20, Литва/Парламент и Съвет:

– отменя член 1, точка 3 от Регламент (ЕС) 2020/1055 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 година за изменение на регламенти (ЕО) № 1071/2009, (ЕО) № 1072/2009 и (ЕС) № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора на автомобилния транспорт, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач, и за отмяна на Директива 96/26/ЕО на Съвета,

– отхвърля жалбата в останалата ѝ част,

– всяка страна понася направените от нея съдебни разноски,

– Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

3) По дело C-543/20, България/Парламент и Съвет:

– отхвърля жалбата,

– осъжда Република България да заплати съдебните разноски,

– Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

4) По дело C-544/20, България/Парламент и Съвет:

– отхвърля жалбата,

– **осъжда Република България да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

5) **По дело C-545/20, България/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **отхвърля жалбата в останалата ѝ част,**

– **всяка страна понася направените от нея съдебни разноски, включително направените в обезпечителното производство (дело C-545/20 R),**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

6) **По дело C-546/20, Румъния/Парламент и Съвет:**

– **отхвърля жалбата,**

– **осъжда Румъния да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

7) **По дело C-547/20, Румъния/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **отхвърля жалбата в останалата ѝ част,**

– **всяка страна понася направените от нея съдебни разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

8) **По дело C-548/20, Румъния/Парламент и Съвет:**

– **отхвърля жалбата,**

– **осъжда Румъния да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

9) **По дело C-549/20, Кипър/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **осъжда Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

10) **По дело C-550/20, Кипър/Парламент и Съвет:**

– **отхвърля жалбата,**

– **осъжда Република Кипър да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

11) **По дело C-551/20, Унгария/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **отхвърля жалбата в останалата ѝ част,**

– **всяка страна понася направените от нея съдебни разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

12) **По дело C-552/20, Малта/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **отхвърля жалбата в останалата ѝ част,**

– **всяка страна понася направените от нея съдебни разноски,**

– **Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

13) **По дело C-553/20, Полша/Парламент и Съвет:**

– **отхвърля жалбата,**

– **осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

14) **По дело C-554/20, Полша/Парламент и Съвет:**

– **отменя член 1, точка 3 от Регламент 2020/1055, доколкото въвежда параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент № 1071/2009,**

– **отхвърля жалбата в останалата ѝ част,**

– **всяка страна понася направените от нея съдебни разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

15) **По дело C-555/20, Полша/Парламент и Съвет:**

– **отхвърля жалбата,**

– **осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски,**

– **Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Френската република, Италианската република, Република Латвия, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Румъния и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Lenaerts	Bay Larsen	Regan
von Danwitz	Biltgen	Csehi
Rodin	Kumin	Ziemele
Passer	Gratsias	Arastey Sahún
	Gavalec	

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 октомври 2024 година.

Секретар	Председател
A. Calot Escobar	K. Lenaerts