



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. oktobra 2024\*

(Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025)

## Kazalo

I. Pravni okvir . . . . .	14
A. Mednarodno pravo . . . . .	14
B. Pravo Unije . . . . .	15
1. Predpisi v zvezi s trajanjem delovnega časa . . . . .	15
a) Uredba (ES) št. 561/2006 . . . . .	15
b) Uredba (ES) št. 165/2014 . . . . .	17
c) Uredba 2020/1054 . . . . .	19
2. Predpisi v zvezi z zahtevo glede sedeža ter kabotažo in kombiniranim prevozom . . . . .	25
a) Direktiva 92/106/EGS . . . . .	25
b) Uredba (ES) št. 1071/2009 . . . . .	26
c) Uredba (ES) št. 1072/2009 . . . . .	27
d) Uredba 2020/1055 . . . . .	30
3. Predpisi v zvezi z napotitvijo delavcev . . . . .	33
a) Direktiva 96/71/ES . . . . .	33
b) Direktiva 2014/67/EU . . . . .	35
c) Direktiva 2018/957 . . . . .	35

\* Jeziki postopka: bolgarščina, grščina, angleščina, litovščina, madžarščina, poljščina in romunščina.

d) Direktiva 2020/1057 .....	36
4. Medinstitucionalni sporazum .....	40
II. Dejansko stanje .....	41
III. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem .....	42
A. Zadeva C-541/20 .....	42
B. Zadeva C-542/20 .....	43
C. Zadeva C-543/20 .....	43
D. Zadeva C-544/20 .....	44
E. Zadeva C-545/20 .....	44
F. Zadeva C-546/20 .....	45
G. Zadeva C-547/20 .....	45
H. Zadeva C-548/20 .....	46
I. Zadeva C-549/20 .....	46
J. Zadeva C-550/20 .....	46
K. Zadeva C-551/20 .....	47
L. Zadeva C-552/20 .....	48
M. Zadeva C-553/20 .....	48
N. Zadeva C-554/20 .....	48
O. Zadeva C-555/20 .....	49
P. Združitev zadev od C-541/20 do C-555/20 .....	49
IV. Tožbe .....	50
A. Uredba 2020/1054 .....	50
1. Pregled tožbenih razlogov .....	50
2. Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 .....	51
a) Dopustnost .....	52
1) Trditve strank .....	52
2) Presoja Sodišča .....	53

b) Vsebinska presoja . . . . .	54
1) Kršitev načela pravne varnosti . . . . .	54
i) Trditve strank . . . . .	54
ii) Presoja Sodišča . . . . .	56
2) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	62
i) Trditve strank . . . . .	62
ii) Presoja Sodišča . . . . .	64
– Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 . . . . .	65
– Sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 . . . . .	68
3) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije . . . . .	76
i) Trditve strank . . . . .	76
ii) Presoja Sodišča . . . . .	77
4) Kršitev temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU . . . . .	81
i) Trditve strank . . . . .	81
ii) Presoja Sodišča . . . . .	84
5) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU . . . . .	88
i) Trditve strank . . . . .	88
ii) Presoja Sodišča . . . . .	89
6) Kršitev pravil prava Unije na področju varstva okolja . . . . .	92
i) Trditve strank . . . . .	92
ii) Presoja Sodišča . . . . .	94
3. Člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 . . . . .	97
a) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	98
1) Trditve strank . . . . .	98
2) Presoja Sodišča . . . . .	101
i) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 . . . . .	101

ii) Sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 . . . . .	102
– Primernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za uresničitev zastavljenega cilja . . . . .	103
– Nujnost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 . . . . .	108
– Sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 . . . . .	109
b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije . . . . .	111
1) Trditve strank . . . . .	111
2) Presoja Sodišča . . . . .	112
c) Kršitev določb Pogodbe DEU o svobodi opravljanja storitev . . . . .	115
1) Trditve strank . . . . .	115
2) Presoja Sodišča . . . . .	115
d) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU . . . . .	116
1) Trditve strank . . . . .	116
2) Presoja Sodišča . . . . .	117
4. Člen 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 . . . . .	118
a) Uvodne ugotovitve . . . . .	118
b) Obstoj očitne napake pri presoji in kršitev načela sorazmernosti . . . . .	119
1) Trditve strank . . . . .	119
2) Presoja Sodišča . . . . .	119
c) Kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj . . . . .	121
1) Trditve strank . . . . .	121
2) Presoja Sodišča . . . . .	122
d) Kršitev člena 151, drugi odstavek, PDEU . . . . .	124
1) Trditve strank . . . . .	124
2) Presoja Sodišča . . . . .	125
5. Člen 3 Uredbe 2020/1054 . . . . .	125
a) Trditve strank . . . . .	125

b) Presoja Sodišča . . . . .	127
6. Sklepna ugotovitev v zvezi z Uredbo 2020/1054 . . . . .	129
B. Uredba 2020/1055 . . . . .	130
1. Pregled tožbenih razlogov . . . . .	130
2. Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b) . . . . .	132
a) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	134
1) Ali je zakonodajalec Unije opravil preizkus sorazmernosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b) . . . . .	134
i) Trditve strank . . . . .	134
ii) Presoja Sodišča . . . . .	138
2) Sorazmernost člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b) . . . . .	140
b) Drugi tožbeni razlogi zoper člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b) . . . . .	141
3. Člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 . . . . .	141
a) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	142
1) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 . . . . .	142
i) Trditve strank . . . . .	142
ii) Presoja Sodišča . . . . .	143
2) Sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 . . . . .	144
i) Trditve strank . . . . .	144
ii) Presoja Sodišča . . . . .	149
– Primernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 za uresničitev zastavljenega cilja . . . . .	149
– Nujnost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 . . . . .	150
– Sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 . . . . .	152
b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije . . . . .	157

1) Trditve strank . . . . .	157
2) Presoja Sodišča . . . . .	158
c) Kršitev člena 91(1) PDEU . . . . .	161
1) Trditve strank . . . . .	161
2) Presoja Sodišča . . . . .	162
d) Kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU. . . . .	163
1) Trditve strank . . . . .	163
2) Presoja Sodišča . . . . .	166
e) Kršitev temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU . . . . .	169
1) Trditve strank . . . . .	169
2) Presoja Sodišča . . . . .	171
f) Kršitev pravil prava Unije in zavez Unije na področju varstva okolja . . . . .	174
1) Trditve strank . . . . .	174
2) Presoja Sodišča . . . . .	177
4. Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g) . . . . .	181
a) Kršitev načela pravne varnosti . . . . .	181
1) Trditve strank . . . . .	181
2) Presoja Sodišča . . . . .	182
b) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	183
1) Trditve strank . . . . .	183
2) Presoja Sodišča . . . . .	184
c) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine . . . . .	185
1) Trditve strank . . . . .	185
2) Presoja Sodišča . . . . .	186
5. Člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 . . . . .	186
a) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	186

1) Trditve strank . . . . .	186
2) Presoja Sodišča . . . . .	187
b) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU . . . . .	190
1) Trditve strank . . . . .	190
2) Presoja Sodišča . . . . .	191
c) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine . . . . .	192
1) Trditve strank . . . . .	192
2) Presoja Sodišča . . . . .	192
6. Sklepna ugotovitev v zvezi z Uredbo 2020/1055 . . . . .	193
C. Direktiva 2020/1057 . . . . .	193
1. Pregled tožbenih razlogov . . . . .	193
2. Pravila Unije, ki se uporabljajo za napotitev voznikov v sektorju cestnega prevoza . . . . .	194
3. Člen 1 Direktive 2020/1057 . . . . .	196
a) Kršitev člena 1(3)(a) Direktive 96/71 . . . . .	197
1) Trditve strank . . . . .	197
2) Presoja Sodišča . . . . .	198
b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije . . . . .	200
1) Trditve strank . . . . .	200
2) Presoja Sodišča . . . . .	202
i) Uvodne ugotovitve . . . . .	202
ii) Obstoj zatrjevanega diskriminatornega obravnavanja . . . . .	203
– Domnevno diskriminatorno obravnavanje prevozov med dvema tujima državama v primerjavi z dvostranskimi prevozi . . . . .	204
– Domnevno diskriminatorno obravnavanje kombiniranih prevozov glede na dvostranske prevoze . . . . .	207
c) Kršitev načela sorazmernosti . . . . .	209
1) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 . . . . .	209

i) Trditve strank . . . . .	209
ii) Presoja Sodišča . . . . .	211
2) Sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 . . . . .	215
i) Trditve strank . . . . .	215
ii) Presoja Sodišča . . . . .	218
– Primernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 za uresničitev zastavljenega cilja . . . . .	219
– Nujnost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 . . . . .	224
– Sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 . . . . .	225
d) Kršitev člena 91(1) PDEU . . . . .	227
1) Trditve strank . . . . .	227
2) Presoja Sodišča . . . . .	228
e) Kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU. . . . .	228
1) Trditve strank . . . . .	228
2) Presoja Sodišča . . . . .	230
f) Kršitev prostega pretoka blaga in svobode opravljanja storitev . . . . .	232
1) Trditve strank . . . . .	232
2) Presoja Sodišča . . . . .	233
i) Prosti pretok blaga . . . . .	233
ii) Svoboda opravljanja storitev . . . . .	234
g) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine . . . . .	235
1) Trditve strank . . . . .	235
2) Presoja Sodišča . . . . .	237
4. Člen 9(1) Direktive 2020/1057 . . . . .	240
a) Trditve strank . . . . .	240
b) Presoja Sodišča . . . . .	241
5. Sklepna ugotovitev v zvezi z Direktivo 2020/1057 . . . . .	244

D. Splošna sklepna ugotovitev o tožbah .....	244
V. Stroški .....	244

„Ničnostna tožba – Prvi sveženj ukrepov za mobilnost („sveženj o mobilnosti“) – Uredba (EU) 2020/1054 – Najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje – Najkrajši odmori ter dnevni in tedenski čas počitka – Organizacija dela voznikov tako, da se lahko v vsakem obdobju treh oziroma štirih zaporednih tednov vrnejo, odvisno od primera, v kraj svojega prebivališča oziroma operativni center delodajalca, kjer se začne njihov redni oziroma nadomestni tedenski čas počitka – Prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu – Rok za namestitev pametnih tahografov druge generacije (V2) – Datum začetka veljavnosti – Uredba (EU) 2020/1055 – Pogoji v zvezi z zahtevo glede sedeža – Obveznost vrnitve vozil v operativni center države članice sedeža – Obveznost v zvezi s številom vozil in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru v državi članici sedeža – Kabotaža – Štiridnevno obdobje mirovanja za kabotažo – Odstopanje v zvezi s kabotažo v okviru kombiniranega prevoza – Direktiva (EU) 2020/1057 – Posebna pravila za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa – Rok za prenos – Notranji trg – Posebna ureditev, ki se uporablja za svobodo opravljanja prevoznih storitev – Skupna prometna politika – Člena 91 in 94 PDEU – Temeljne svoboščine – Načelo sorazmernosti – Ocena učinka – Načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj – Varstvo okolja – Člen 11 PDEU – Posvetovanje z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom in Evropskim odborom regij“

V združenih zadevah od C-541/20 do C-555/20,

(Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) zaradi ničnostnih tožb na podlagi člena 263 PDEU, vloženih 23. oktobra 2020 (zadeve od C-541/20 do C-550/20 in C-552/20) in 26. oktobra 2020 (zadeve C-551/20 in od C-553/20 do C-555/20),

**Republika Litva**, ki jo zastopajo K. Dieninis, R. Dzikovič in V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, agenti, skupaj z R. Petravičiusom, advokatas, A. Kisieliauskaitė in G. Taluntytė (C-541/20 in C-542/20),

**Republika Bolgarija**, ki so jo sprva zastopale M. Georgieva, T. Mitova in L. Zaharieva, nato T. Mitova in L. Zaharieva, agentke (od C-543/20 do C-545/20),

**Romunija**, ki jo zastopajo R. Antonie, L.-E. Bațagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Hațieganu, L. Lițu in A. Rotăreanu, agentke (od C-546/20 do C-548/20),

**Republika Ciper**, ki jo zastopa I. Neophytou, agentka (C-549/20 in C-550/20),

**Madžarska**, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta (C-551/20),

**Republika Malta**, ki jo zastopa A. Buhagiar, agentka, skupaj z D. Sarmientom Ramírez-Escuderom in J. Sedanom Lorenzom, abogados (C-552/20),

**Republika Poljska**, ki jo zastopajo B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk in D. Lutostańska, agenti (od C-553/20 do C-555/20),

tožeče stranke,

ob udeležbi

**Kraljevine Belgije**, ki so jo sprva zastopali S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet in B. Van Hyfte, nato S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet in B. Van Hyfte, agenti (C-552/20),

**Republike Estonije**, ki sta jo sprva zastopali N. Grünberg in M. Kriisa, nato M. Kriisa, agentki (C-541/20, C-542/20, C-544/20, C-545/20, od C-547/20 do C-552/20, C-554/20 in C-555/20),

**Republike Latvije**, ki so jo sprva zastopale K. Pommere, I. Romanovska in V. Soņeca, nato J. Davidoviča, K. Pommere in I. Romanovska, agentke (od C-541/20 do C-555/20),

**Republike Litve**, ki jo zastopajo K. Dieninis, R. Dzikovič in V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, agenti, skupaj z R. Petravičiusom, advokatas, A. Kisieliauskaitė in G. Taluntytė (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 in C-554/20),

**Romunije**, ki jo zastopajo R. Antonie, L.-E. Bațagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Hațieganu, L. Lițu in A. Rotăreanu, agentke (od C-541/20 do C-545/20 in od C-549/20 do C-555/20),

intervenientke,

proti

**Evropskemu parlamentu**, ki so ga sprva zastopali I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás in S. Toliušis, nato I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis in R. van de Westelaken, agenti,

tožena stranka,

ob udeležbi

**Kraljevine Danske**, ki so jo sprva zastopali J. Nymann-Lindgren, M. Søndahl Wolff in L. Teilgård, nato V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff in L. Teilgård, nato V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff ter nazadnje C. Maertens in M. Søndahl Wolff, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

**Zvezne republike Nemčije**, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in D. Klebs, nato J. Möller, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Helenske republike** (C-542/20, C-543/20, od C-545/20 do C-547/20 in C-551/20),

**Francoske republike**, ki so jo sprva zastopali A.-L. Desjonquères, A. Ferrand in N. Vincent, nato A.-L. Desjonquères in N. Vincent, nato R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères in M. B. Herbaut ter nazadnje R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut in B. Travard, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

**Velikega vojvodstva Luksemburg**, ki sta ga sprva zastopala A. Germeaux in T. Uri, nato A. Germeaux, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata M. K. Bulterman in J. Langer, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Republike Avstrije**, ki jo zastopata A. Posch in J. Schmoll, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Kraljevine Švedske**, ki so jo sprva zastopali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev in O. Simonsson, nato H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev in O. Simonsson, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

intervenienti,

in

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vårnav in L. Vétillard, agenti,

tožena stranka,

ob udeležbi

**Kraljevine Danske**, ki so jo sprva zastopali J. Nymann-Lindgren, M. Søndahl Wolff in L. Teilgård, nato V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff in L. Teilgård, nato V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff ter nazadnje C. Maertens in M. Søndahl Wolff, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

**Zvezne republike Nemčije**, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in D. Klebs, nato J. Möller, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Helenske republike** (C-542/20, C-543/20, od C-545/20 do C-547/20 in C-551/20),

**Francoske republike**, ki so jo sprva zastopali A.-L. Desjonquères, A. Ferrand in N. Vincent, nato A.-L. Desjonquères in N. Vincent, nato R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères in M. B. Herbaut ter nazadnje R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut in B. Travard, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

**Italijanske republike**, ki jo je zastopala G. Palmieri, agentka, nato S. Fiorentino, agent, skupaj z A. Liparijem in G. Santinijem, avvocati dello Stato (od C-541/20 do C-555/20),

**Velikega vojvodstva Luksemburg**, ki sta ga sprva zastopala A. Germeaux in T. Uri, nato A. Germeaux, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopata M. K. Bulterman in J. Langer, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Republike Avstrije**, ki jo zastopata A. Posch in J. Schmoll, agenta (od C-541/20 do C-555/20),

**Kraljevine Švedske**, ki so jo sprva zastopali H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev in O. Simonsson, nato H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev in O. Simonsson, agenti (od C-541/20 do C-555/20),

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, E. Regan (poročevalec), T. von Danwitz, F. Biltgen in Z. Csehi, predsedniki senatov, S. Rodin, A. Kumin, sodnika, I. Ziemele, sodnica, J. Passer, D. Gratsias, sodnika, M. L. Arastey Sahún, sodnica, in M. Gavalec, sodnik,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnici: R. Šereš in R. Stefanova-Kamisheva, administratoriki,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. in 25. aprila 2023,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. novembra 2023

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Republika Litva s tožbama (C-541/20 in C-542/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
  - primarno, člena 1, točka 6(d), in člena 3 Uredbe (EU) 2020/1054 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka ter Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografii (UL 2020, L 249, str. 1) ali, podredno, Uredbe 2020/1054 v celoti (C-541/20);
  - člena 1, točka 3, Uredbe (EU) 2020/1055 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi uredb (ES) št. 1071/2009, (ES) št. 1072/2009 in (EU) št. 1024/2012 za njihovo prilagoditev razvoju v sektorju cestnega prevoza (UL 2020, L 249, str. 17) v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in o razveljavitvi Direktive Sveta 96/26/ES (UL 2009, L 300, str. 51) vstavljen odstavek 1(b), ter člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 (C-542/20) ter
  - primarno, člena 1(3) in (7) Direktive (EU) 2020/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o določitvi posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa ter spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje in Uredbe (EU) št. 1024/2012 (UL 2020, L 249, str. 49) ali, podredno, Direktive 2020/1057 v celoti (C-541/20).

- 2 Republika Bolgarija s tožbami (od C-543/20 do C-545/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
  - primarno, člena 1, točka 6(c) in (d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, te uredbe v celoti (C-543/20);
  - Direktive 2020/1057 (C-544/20) ter
  - primarno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b) ali, podredno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v celoti ter člena 2, točka 4(a), te uredbe, ali, podredno, člena 2, točka 4, navedene uredbe ali, še bolj podredno, te uredbe v celoti (C-545/20).
- 3 Romunija s tožbami (od C-546/20 do C-548/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
  - primarno, člena 1, točka 6(c) in (d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, te uredbe v celoti (C-546/20);
  - člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in člena 2, točka 4, od (a) do (c), Uredbe 2020/1055 ali, podredno, te uredbe v celoti (C-547/20), ter
  - primarno, člena 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti (C-548/20).
- 4 Republika Ciper s tožbama (C-549/20 in C-550/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
  - primarno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ali, podredno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v celoti ali, še bolj podredno, te uredbe v celoti (C-549/20) in
  - Direktive 2020/1057 v celoti (C-550/20).
- 5 Madžarska s tožbo (C-551/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
  - člena 1, točka 6(c), in člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 ter po potrebi vseh določb te uredbe, ki so z njima neločljivo povezane, ali navedene uredbe v celoti;
  - člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in po potrebi vseh določb Uredbe 2020/1055, ki so z njim neločljivo povezane, ter
  - primarno, člena 1 Direktive 2020/1057 ali, podredno, člena 1(6) te direktive in po potrebi vseh določb, ki so z njim neločljivo povezane.
- 6 Republika Malta (C-552/20) s tožbo Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.

- 7 Republika Poljska s tožbami (od C-553/20 do C-555/20) Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost:
- primarno, člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, te uredbe v celoti (C-553/20);
  - primarno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 in člena 2, točka 5(b), te uredbe ali, podredno, navedene uredbe v celoti (C-554/20) ter
  - primarno, člena 1(3), (4), (6) in (7) ter člena 9(1) Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti (C-555/20).

## I. Pravni okvir

### A. Mednarodno pravo

- 8 V New Yorku je bila 9. maja 1992 sprejeta Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 1771, str. 107, v nadaljevanju: UNFCCC), katere končni cilj je doseči ustalitev koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Pogodbenice UNFCCC so 11. decembra 1997 na podlagi te konvencije sprejele Kjotski protokol k tej okvirni konvenciji.
- 9 V pričakovanju konca drugega ciljnega obdobja Kjotskega protokola, ki je zajemalo obdobje 2013–2020, je konferenca pogodbenic UNFCCC 12. decembra 2015 sprejela Pariški sporazum o podnebnih spremembah, katerega glavni cilj je omejiti dvig globalne temperature na vrednost med 1,5 °C in 2 °C nad predindustrijsko ravnjo.
- 10 Člen 2 tega sporazuma določa:
- „1. Cilj tega sporazuma, s katerim naj bi se izboljšalo izvajanje [UNFCCC], vključno z uresničevanjem njenega cilja, je okrepiti globalni odziv na nevarnost, ki grozi zaradi spremembe podnebja, in sicer v kontekstu trajnostnega razvoja in prizadevanj za odpravo revščine, med drugim tudi tako, da:
- (a) se dvig povprečne globalne temperature ohrani znatno pod 2 °C v primerjavi s predindustrijskim obdobjem in da se nadaljuje s prizadevanji, da se dvig temperature omeji na 1,5 °C v primerjavi s predindustrijskim obdobjem, zavedajoč se, da bi se tako znatno zmanjšali tveganja in učinki spremembe podnebja;
  - (b) se poveča sposobnost prilagajanja škodljivim učinkom spremembe podnebja, okrepi odpornost proti spremembi podnebja in spodbuja razvoj, usmerjen v družbo z nizkimi emisijami toplogrednih plinov, in sicer na način, da to ne bo ogrozilo pridelave hrane; ter
  - (c) se finančne tokove uskladi z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo v zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in v večjo odpornost družbe proti spremembi podnebja.
2. Ta sporazum se bo izvajal v duhu pravičnosti in ob upoštevanju načela skupnih, vendar različnih odgovornosti in individualnih zmožnosti, v luči različnih nacionalnih posebnosti.“

11 Člen 4 navedenega sporazuma v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Da bi bil dosežen dolgoročni cilj omejitve dviga temperature, opredeljen v členu 2, nameravajo pogodbenice čim prej začeti zmanjševati globalno raven emisij toplogrednih plinov, pri čemer se zavedajo, da bodo pogodbenice v razvoju potrebovale več časa za začetek zmanjševanja in da si bodo potem prizadevale za naglo zmanjšanje teh emisij skladno z najboljšimi razpoložljivimi znanstvenimi dognanji, da bi bilo v drugi polovici tega stoletja doseženo ravnovesje med emisijami toplogrednih plinov iz antropogenih virov in njihovim odstranjevanjem v ponorih, in sicer na osnovi pravičnosti ter v kontekstu trajnostnega razvoja in prizadevanj za izkoreninjenje revščine.

2. Vsaka pogodbenica bo pripravila in sporočila podatke glede zaporednih nacionalno določenih prispevkov, ki jih namerava doseči. Pogodbenice bodo nadaljevale z domačimi ukrepi za blaženje spremembe podnebja z namenom, da dosežejo cilje teh prispevkov.

3. Vsak naslednji nacionalno določeni prispevek pogodbenice bo predstavljal napredek v primerjavi s trenutnim; odražal bo najvišjo možno ambicijo, ki jo lahko posamezna država doseže in ki odraža njene skupne, vendar različne odgovornosti in individualne zmožnosti, v luči različnih nacionalnih posebnosti.“

## B. Pravo Unije

### 1. Predpisi v zvezi s trajanjem delovnega časa

#### a) Uredba (ES) št. 561/2006

12 Uredba (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL 2006, L 102, str. 1, ter popravka v UL 2016, L 195, str. 83, in UL 2020, L 88, str. 11) je bila nazadnje, kar zadeva več določb, spremenjena z Uredbo 2020/1054.

13 V poglavju I Uredbe št. 561/2006, naslovljenem „Uvodne določbe“, člen 4 te uredbe, ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1054, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(d) ‚odmor‘ pomeni vsako obdobje, v katerem voznik ne sme voziti ali opravljati katerega koli drugega dela in ki je namenjeno izključno za oddih;

[...]

(f) ‚počitek‘ pomeni vsako neprekinjeno obdobje, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom;

- (g) ‚dnevni čas počitka‘ pomeni dnevno obdobje, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom, in zajema ‚redni dnevni čas počitka‘ in ‚skrajšani dnevni čas počitka‘;
- ‚redni dnevni čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 11 ur. Druga možnost je, da se ta redni dnevni čas počitka izkoristi v dveh obdobjih, od katerih mora biti prvo neprekinjeno obdobje, ki traja vsaj 3 ure, drugo pa neprekinjeno obdobje, ki traja vsaj 9 ur,
  - ‚skrajšani dnevni čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 9 ur, vendar manj kot 11 ur;
- (h) ‚tedenski čas počitka‘ pomeni vsak tedenski čas, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom, in zajema ‚redni tedenski čas počitka‘ in ‚skrajšani tedenski čas počitka‘;
- ‚redni tedenski čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja vsaj 45 ur,
  - ‚skrajšani tedenski čas počitka‘ pomeni vsako obdobje počitka, ki traja manj kot 45 ur in ki se lahko ob upoštevanju pogojev, določenih v členu 8(6), skrajša na najmanj 24 zaporednih ur;

[...].“

- 14 V poglavju II Uredbe št. 561/2006, naslovljenem „Posadke, čas vožnje, odmori in čas počitka“, je člen 8(6) in (8) te uredbe v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, določal:

„6. V katerih koli dveh zaporednih tednih ima voznik vsaj:

- dva redna tedenska časa počitka, ali
- en redni tedenski čas počitka in en skrajšani tedenski čas počitka, ki traja vsaj 24 ur. Vendar pa se skrajšanje nadomesti z enako dolgim obdobjem počitka v enem kosu pred koncem tretjega tedna po zadevnem tednu.

Tedenski čas počitka se začne najpozneje na koncu šestih 24-urnih obdobji od konca predhodnega tedenskega časa počitka.

[...]

8. Če se voznik tako odloči, lahko dnevni čas počitka in skrajšani tedenski čas počitka zunaj kraja, kjer je vozilo bazirano, preživi v vozilu, če ima ustrezno ležišče za vsakega voznika in če vozilo miruje.“

- 15 V istem poglavju je člen 9(2) in (3) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, določal:

„2. Vsak čas, porabljen za potovanje na lokacijo, na kateri se prevzame vozilo, ki sodi na področje uporabe te uredbe, ali vrnitev s te lokacije, kadar vozilo ni na voznikovem domu niti v operativnem centru delodajalca, v katerem je voznik ponavadi baziran, se ne šteje za počitek ali odmor, razen če je voznik na trajektu ali vlaku in ima dostop do ležišča na ladji ali ležalnega vagona.

3. Vsak čas, ki ga voznik porabi med vožnjo vozila, ki ne sodi na področje uporabe te uredbe, k ali od vozila, ki sodi na področje uporabe te uredbe, ki ni voznikov dom ali operativni center delodajalca, v katerem je voznik ponavadi baziran, šteje kakor drugo delo.“

16 V poglavju IV Uredbe št. 561/2006, naslovljenem „Izjeme“, je člen 14 te uredbe v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, določal:

„1. Če to ne posega v cilje iz člena 1, lahko države članice po odobritvi Komisije odobrijo izjeme od uporabe določb členov 6 do 9 za prevoze v izjemnih okoliščinah.

2. V nujnih primerih države članice lahko odobrijo začasno izjemo za obdobje, ki ne presega 30 dni, kar se nemudoma sporoči Komisiji.

3. Komisija obvesti druge države članice o vsaki izjemi, odobreni v skladu s tem členom.“

17 Člen 16(2) Uredbe št. 561/2006, ki je v poglavju V te uredbe, naslovljenem „Kontrolni postopki in sankcije“, in ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1054, določa:

„Prevozno podjetje sestavi vozni red prevozov in urnik dela, v katerem sta za vsakega voznika navedena ime in kraj, kjer ima sedež, in vnaprej določen načrt različnih obdobjih vožnje, drugega dela, odmorov in njegove razpoložljivosti.

Vsak voznik, ki se mu dodeli prevoz iz odstavka 1, ima s seboj izvleček iz urnika dela in kopijo voznega reda prevozov.“

18 V istem poglavju člen 18 Uredbe št. 561/2006, ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1054, določa:

„Države članice sprejmejo vse ukrepe, potrebne za izvajanje te uredbe.“

#### ***b) Uredba (ES) št. 165/2014***

19 Uredba (EU) št. 165/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o tahografih v cestnem prometu, razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu in spremembi Uredbe št. 561/2006 (UL 2014, L 60, str. 1) je bila, kar zadeva več določb, spremenjena z Uredbo 2020/1054.

20 V poglavju I Uredbe št. 165/2014, naslovljenem „Načela, področje uporabe in zahteve“, je člen 3 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, v odstavku 4 določal:

„Petnajst let po začetku obveznosti uporabe tahografa v novo registriranih vozilih v skladu s členi 8, 9 in 10, se vozila, ki se uporabljajo v državi članici, ki ni njihova država članica registracije, opremijo s takim tahografom.“

- 21 V poglavju II Uredbe št. 165/2014, naslovljenem „Pametni tahograf“, je člen 11 te uredbe, naslovljen „Podrobne določbe za pametne tahografe“, v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, določal:

„Da se zagotovi, da so pametni tahografi skladni z načeli in zahtevami iz te uredbe, Komisija z izvedbenimi akti sprejme podrobne določbe, potrebne za enotno izvajanje členov 8, 9 in 10, kar izključuje katere koli določbe, ki bi določale, da tahograf zapisuje dodatne podatke. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 42(3).

Podrobne določbe iz prvega odstavka:

- (a) glede izvajanja funkcij pametnega tahografa iz tega poglavja vsebujejo potrebne zahteve, da se zagotovi varnost, točnost in zanesljivost podatkov, ki jih tahografu zagotovita storitev za satelitsko določanje položaja in tehnologija komuniciranja na daljavo iz členov 8 in 9;
- (b) opredeljujejo različne pogoje in zahteve za storitev za satelitsko določanje položaja in tehnologijo komuniciranja na daljavo iz členov 8 in 9, da sta zunaj tahografa ali vgrajena vanj, kadar pa sta zunaj, opredeljujejo tudi pogoje za uporabo signala za satelitsko določanje položaja kot drugega zaznavala gibanja;
- (c) določajo potrebne standarde za vmesnik iz člena 10. Takšni standardi lahko vključujejo določbo o porazdelitvi pravic do dostopa za voznike, servisne delavnice in prevozna podjetja ter o nadzornih vlogah za podatke, zapisane na tahografu, katere nadzorne vloge temeljijo na mehanizmu za ugotavljanje pristnosti/odobritve, določenem za vmesnik, kot je potrjeno za vsako stopnjo dostopa, odvisno od njegove tehnične izvedljivosti.“
- 22 V poglavju VI Uredbe št. 165/2014, naslovljenem „Uporaba naprave“, člen 33 te uredbe, naslovljen „Odgovornost prevoznega podjetja“, ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1054, v odstavku 2 določa:
- „Prevozna podjetja hranijo tahografske vložke in izpise, kadar koli so izpisi narejeni v skladu s členom 35, v časovnem zaporedju in čitljivi obliki vsaj eno leto po njihovi uporabi in kopije na njihovo zahtevo izročijo zadevnim voznikom. Prevozna podjetja na zahtevo izročijo zadevnim voznikom tudi kopije prenesenih podatkov iz vozniških kartic in tiskane izpise teh kopij. Tahografski vložki, izpisi in preneseni podatki se izdelajo ali izročijo na zahtevo vsakega pooblaščenega inšpektorja.“
- 23 Člen 1(2) Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2016/799 z dne 18. marca 2016 o izvajanju Uredbe (EU) št. 165/2014 Evropskega parlamenta in Sveta za določitev zahtev glede konstrukcije, preskušanja, namestitve, delovanja in popravila tahografov in njihovih sestavnih delov (UL 2016, L 139, str. 1), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2018/502 z dne 28. februarja 2018 (UL 2018, L 85, str. 1) (v nadaljevanju: Izvedbena uredba 2016/799), določa:
- „Konstrukcija, preskušanje, namestitve, pregled, delovanje in popravilo pametnih tahografov in njihovih sestavnih delov so skladni s tehničnimi zahtevami iz Priloge IC k tej uredbi.“
- 24 Člen 6, tretji odstavek, Izvedbene uredbe 2016/799 določa:
- „Vendar pa se Priloga IC uporablja od 15. junija 2019 [...].“

25 Priloga IC se nanaša na zahteve glede konstrukcije, testiranja, namestitve in kontrolnih pregledov pametnih tahografov.

*c) Uredba 2020/1054*

26 V uvodnih izjavah 1, 2, 4, 6, 8, od 13 do 15, od 17 do 19, 23, 27, 34 in 36 Uredbe 2020/1054 je navedeno:

„(1) Dobri delovni pogoji za voznike in pravično poslovno okolje za podjetja cestnega prevoza so bistvenega pomena za vzpostavitev varnega, učinkovitega in družbeno odgovornega sektorja cestnega prometa, ki zagotavlja nediskriminacijo in privablja kvalificirane delavce. Za olajšanje tega procesa je bistveno, da so socialna pravila Unije na področju cestnega prometa jasna in sorazmerna, da ustrezajo svojemu namenu, da se jih da preprosto uporabiti ter učinkovito in dosledno izvrševati in izvajati po vsej Uniji.

(2) Na podlagi ocene učinkovitosti in uspešnosti izvajanja sedanjega sklopa socialnih pravil Unije na področju cestnega prometa, zlasti Uredbe [št. 561/2006], so bile ugotovljene nekatere pomanjkljivosti pri izvajanju tega pravnega okvira. Nejasna pravila o tedenskem času počitka, prostorih za počitek in odmorih pri vožnji z več vozniki ter neobstoje pravil o povratku voznikov domov so pripeljala do različnih razlag in praks izvrševanja v državah članicah. Več držav članic je nedavno sprejelo enostranske ukrepe, s katerimi so še povečale pravno negotovost ter neenako obravnavanje voznikov in prevoznikov. Vendar določitev najdaljšega dnevnega in tedenskega časa vožnje učinkovito prispeva k izboljševanju socialnih pogojev voznikov in varnosti v cestnem prometu na splošno. Za zagotovitev skladnosti so potrebna stalna prizadevanja.

[...]

(4) Naknadna ocena Uredbe [št. 561/2006] je potrdila, da se socialna pravila Unije izvršujejo nedosledno in neučinkovito predvsem zaradi nejasnih pravil, neučinkovite in neenotne uporabe orodij za nadzor ter nezadostnega upravnega sodelovanja med državami članicami.

[...]

(6) Jasna, ustrezna in sorazmerna pravila, ki se enotno izvršujejo, so ključna tudi za uresničevanje ciljev politike glede izboljšanja delovnih pogojev za voznike, zlasti zaradi zagotavljanja neizkrivljene in poštene konkurence med prevozniki ter prispevanja k varnosti v cestnem prometu za vse uporabnike cest.

[...]

(8) Vozniki, ki izvajajo mednarodne prevoze blaga na dolge razdalje, so dolga obdobja odsotni od doma. Sedanje zahteve glede rednega tedenskega počitka lahko ta obdobja po nepotrebnem podaljšujejo. Zato je zaželeno, da se določbe o rednem tedenskem času počitka prilagodijo tako, da bo voznikom lažje izvajati mednarodne prevoze v skladu s pravili in se za njihov redni tedenski čas počitka vrniti domov, za vse skrajšane tedenske čase počitka pa prejeti polno nadomestilo. [...]

[...]

- (13) Za spodbujanje socialnega napredka je primerno določiti, kje je mogoče preživeti tedenski čas počitka, z zagotavljanjem, da imajo vozniki ustrezne pogoje za počitek. Kakovost nastanitve je zlasti pomembna pri rednih tedenskih časih počitka, ki bi ga moral voznik preživeti zunaj kabine vozila v ustrezni nastanitvi na stroške prevoznega podjetja kot delodajalca. Da bi zagotovili dobre delovne pogoje in varnost voznikov, je primerno pojasniti zahtevo, da se voznikom zagotovi kakovostna in spolu prijazna nastanitev za redni tedenski čas počitka, če ga preživijo zdoma.
- (14) Prav tako je treba zagotoviti, da prevozna podjetja organizirajo delo voznikov tako, da obdobja odsotnosti od doma niso predolga in da lahko vozniki koristijo daljši čas počitka kot nadomestilo za skrajšani tedenski čas počitka. Vrnitev bi bilo treba organizirati tako, da bi lahko prispel v operativni center prevoznega podjetja v državi članici sedeža ali v svoj kraj prebivališča, vozniki pa lahko prosto izbirajo, kje želijo preživeti čas počitka. Da bi prevozno podjetje dokazalo, da izpolnjuje obveznosti glede organizacije redne vrnitve, bi moralo imeti možnost uporabiti tahografske zapise, urnike dela voznikov ali drugo dokumentacijo. Taki dokazi bi morali biti na voljo v prostorih prevoznega podjetja in bi jih bilo treba na zahtevo predložiti nadzornim organom.
- (15) Medtem ko rednega tedenskega časa počitka in daljših časov počitka ni mogoče preživeti v vozilu ali na parkirišču, temveč le v ustrezni nastanitvi, ki se lahko nahaja ob parkirišču, je izredno pomembno, da se voznikom omogoči, da poiščejo varna in varovana parkirišča, ki zagotavljajo ustrezne ravni varnosti in primerno infrastrukturo. Komisija je že preučila, kako spodbuditi vzpostavitev visokokakovostnih parkirišč, vključno s potrebnimi minimalnimi zahtevami. Zato bi morala Komisija pripraviti standarde za varna in varovana parkirišča. Ti standardi bi morali prispevati k spodbujanju visokokakovostnih parkirišč. Standardi se lahko revidirajo, da se omogoči boljši dostop do alternativnih goriv, skladno s politikami za razvoj te infrastrukture. Pomembno je tudi skrbeti za to, da na parkiriščih ni ledu in snega.
- [...]
- (17) Zaradi večje varnosti v cestnem prometu in boljšega izvrševanja bi morali biti vsi vozniki v celoti seznanjeni s pravili o času vožnje in počitka ter o nevarnostih utrujenosti. V tem kontekstu so pomembne lahko dostopne informacije o razpoložljivih prostorih za počitek. Zato bi morala Komisija informacije o varnih in varovanih parkiriščih zagotoviti na uporabniku prijaznem spletnem mestu. Te informacije bi bilo treba posodabljati.
- (18) Da bi zagotovili trajno varnost in varovanost parkirišč, bi bilo treba na Komisijo prenesti pooblastilo, da v skladu s členom 290 [PDEU] sprejme akte v zvezi z določitvijo standardov za raven storitve na varnih in varovanih parkiriščih ter postopkov za certifikacijo varnosti in varovanosti parkirišč. [...]
- (19) V revidiranih smernicah TEN-T, uvedenih z Uredbo (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU (UL 2013, L 348, str. 1, v nadaljevanju: Uredba TEN-T)] je predvidena vzpostavitev parkirišč na avtocestah približno na vsakih 100 km, da bi komercialnim uporabnikom cest zagotovili parkirna mesta z ustrezno ravno varnosti in varovanja. Da bi pospešili in spodbudili izgradnjo

ustrezne parkirne infrastrukture, je pomembno, da so na voljo zadostne možnosti sofinanciranja s strani Unije v skladu s sedanjimi in prihodnjimi pravnimi akti Unije, ki določajo pogoje za to finančno podporo.

[...]

- (23) Države članice bi morale sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se nacionalna pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve Uredbe [št. 561/2006] in [št. 165/2014], izvajajo učinkovito, sorazmerno in odvrčilno. [...]

[...]

- (27) Zaradi stroškovne učinkovitosti pri izvrševanju socialnih pravil, hitrega razvoja novih tehnologij, digitalizacije v celotnem gospodarstvu Unije in potrebe po enakih konkurenčnih pogojih za podjetja v mednarodnem cestnem prometu je treba skrajšati prehodno obdobje za vgradnjo pametnih tahografov v registrirana vozila. Pametni tahografi bodo prispevali k poenostavitvi nadzora in tako olajšali delo nacionalnih organov.

[...]

- (34) Pomembno je, da za prevozna podjetja s sedežem v tretjih državah veljajo pravila, ki so enakovredna pravilom Unije pri opravljanju dejavnosti cestnega prevoza na ozemlju Unije. Komisija bi morala oceniti upoštevanje tega načela na ravni Unije in predlagati ustrezne rešitve, o katerih se mora pogajati v okviru Evropskega sporazuma o delu posadk vozil, ki opravljajo mednarodne cestne prevoze (v nadaljnjem besedilu: Sporazum AETR).

[...]

- (36) Ker ciljev te uredbe, in sicer izboljšati varnost v cestnem prometu in delovne pogoje za voznike v Uniji s harmonizacijo pravil o času vožnje, odmorih in času počitka v cestnem prometu ter s harmonizacijo pravil o uporabi in uvedbi tahografov, države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi narave ciljev lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.“

27 Člen 1, točke od 6 do 8, 11, 13 in 16, Uredbe 2020/1054 določa:

„Uredba [št. 561/2006] se spremeni:

[...]

(6) člen 8 se spremeni:

(a) odstavek 6 se nadomesti z naslednjim:

„6. V katerih koli dveh zaporednih tednih ima voznik vsaj:

(a) dva redna tedenska časa počitka ali

(b) en redni tedenski čas počitka in en skrajšani tedenski čas počitka, ki traja vsaj 24 ur.

Tedenski čas počitka se začne najpozneje na koncu šestih 24-urnih obdobj od konca predhodnega tedenskega časa počitka.

Z odstopanjem od prvega pododstavka lahko ima voznik, ki opravlja mednarodni prevoz blaga, zunaj države članice sedeža dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka, če ima v katerih koli štirih zaporednih tednih vsaj štiri tedenske čase počitka, od katerih sta vsaj dva redna tedenska časa počitka.

Za namene tega odstavka se šteje, da voznik opravlja mednarodni prevoz, kadar voznik začne dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka zunaj države članice sedeža delodajalca in zunaj svojega kraja prebivališča.‘;

[...]

(c) odstavek 8 se nadomesti z naslednjim:

„8. Voznik rednega tedenskega časa počitka in kakršnega koli tedenskega časa počitka, ki traja več kot 45 ur in je nadomestilo za predhodne skrajšane tedenske čase počitka, ne preživi v vozilu. Preživi ga v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori.

Vse stroške nastanitve zunaj vozila krije delodajalec.‘;

(d) vstavi se naslednji odstavek:

„8a. Prevozna podjetja organizirajo delo voznikov tako, da se lahko v vsakem obdobju štirih zaporednih tednov vrnejo v operativni center delodajalca, v katerem so ponavadi bazirani in kjer se začne njihov tedenski čas počitka, v državi članici, kjer ima delodajalec sedež, ali v svoj kraj prebivališča, da tam preživijo vsaj en redni tedenski čas počitka ali tedenski čas počitka, ki traja več kot 45 ur in je nadomestilo za skrajšani tedenski čas počitka.

Če pa ima voznik dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka v skladu z odstavkom 6, organizira prevozna podjetje njegovo delo tako, da se lahko vrne pred začetkom rednega tedenskega časa počitka, ki traja več kot 45 ur in se koristi kot nadomestilo.

Podjetje dokumentira, kako izpolnjuje to obveznost, in dokumentacijo hrani v svojih prostorih, da jo lahko predloži na zahtevo nadzornih organov.‘

[...]

(7) vstavi se naslednji člen:

„Člen 8a

1. Komisija zagotovi, da so informacije o varnih in varovanih parkiriščih lahko dostopne voznikom, ki opravljajo cestni prevoz blaga in potnikov. Komisija objavi seznam vseh certificiranih parkirišč, da se voznikom v ustrezni obliki zagotovijo:

- odkrivanje in preprečevanje vdorov,
- razsvetljava in vidljivost,
- kontaktne točke in postopki v sili,
- spolu primerni sanitarni prostori,
- možnosti za nakup živil in pijač,

- komunikacijske povezave,
- električno napajanje.

Seznam takšnih parkirišč je na voljo na enotnem uradnem spletnem mestu, ki se redno posodablja.

2. Komisija sprejme delegirane akte v skladu s členom 23a za določitev standardov, ki zagotavljajo dodatne podrobnosti glede ravni storitve in varnosti v zvezi s parkirišči iz odstavka 1 ter postopkov certificiranja parkirišč.

3. Vsa parkirišča, ki so bila certificirana, se lahko označijo, da so certificirana v skladu s standardi in postopki Unije.

V skladu s točko (c) člena 39(2) Uredbe [TEN-T] države članice spodbujajo vzpostavljanje parkirišč za komercialne uporabnike cest.

4. Komisija do 31. decembra 2024 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o razpoložljivosti ustreznih prostorov za počitek voznikov in varovanih parkirišč ter o razvoju varnih in varovanih parkirišč, certificiranih v skladu z delegiranimi akti iz odstavka 2. To poročilo lahko vsebuje seznam ukrepov za povečanje števila in kakovosti varnih in varovanih parkirišč.'

(8) člen 9 se spremeni:

[...]

(b) odstavek 2 se nadomesti z naslednjim:

„2. Vsak čas, porabljen za potovanje na lokacijo, na kateri se prevzame vozilo, ki sodi na področje uporabe te uredbe, ali vrnitev s te lokacije, kadar vozilo ni na voznikovem domu niti v operativnem centru delodajalca, v katerem je voznik ponavadi baziran, se ne šteje za počitek ali odmor, razen če je voznik na trajektu ali vlaku in ima dostop do spalne kabine, ležišča na ladji ali ležalnega vagona.“

[...]

(11) v členu 12 se dodajo naslednji odstavki:

„Voznik lahko v izjemnih okoliščinah odstopa tudi od člena 6(1) in (2) in člena 8(2), če s tem ne ogrozi varnosti v cestnem prometu, ter dnevni in tedenski čas vožnje prekorači za največ eno uro, da prispe v operativni center delodajalca ali kraj svojega prebivališča za tedenski čas počitka.

Pod enakimi pogoji lahko voznik, da bi dosegel operativni center delodajalca ali kraj svojega stalnega prebivališča za tedenski čas počitka, dnevni in tedenski čas vožnje prekorači za največ dve uri, če je imel neposredno pred dodatno vožnjo neprekinjen 30-minutni odmor.

[...]

[...]

(13) v členu 14 se odstavek 2 nadomesti z naslednjim:

„2. V nujnih primerih lahko države članice v izjemnih okoliščinah odobrijo začasno izjemo za obdobje, ki ne presega 30 dni, katera mora biti ustrezno obrazložena in nemudoma uradno sporočena Komisiji. Komisija te informacije nemudoma objavi na javnem spletnem mestu.“

[...]

(16) v členu 19 se odstavek 1 nadomesti z naslednjim:

„1. Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve te uredbe in Uredbe [št. 165/2014], in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se te kazni izvajajo. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne z resnostjo kršitve [...] pa tudi odvračilne ter nediskriminatorne. Za nobeno kršitev te uredbe in Uredbe [št. 165/2014] se ne uporabi več kot ena kazen ali postopek. [...]“

28 Člen 2 Uredbe 2020/1054 določa:

„Uredba (EU) št. 165/2014 se spremeni:

[...]

(2) v členu 3 se odstavek 4 nadomesti z naslednjim:

„4. Najpozneje tri leta po koncu leta, ko začnejo veljati podrobne določbe iz drugega odstavka člena 11, se naslednje kategorije vozil, ki delujejo v državi članici, ki ni njihova država članica registracije, opremijo s pametnim tahografom, kot je določeno v členih 8, 9 in 10 te uredbe:

- (a) vozila, opremljena z analognim tahografom;
- (b) vozila, opremljena z digitalnim tahografom v skladu s specifikacijami iz Priloge IB k Uredbi [Sveta] (EGS) št. 3821/85 [z dne 20. decembra 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 227)], ki se uporabljajo do 30. septembra 2011;
- (c) vozila, opremljena z digitalnim tahografom v skladu s specifikacijami iz Priloge IB k Uredbi [št. 3821/85], ki se uporabljajo od 1. oktobra 2011, ter
- (d) vozila, opremljena z digitalnim tahografom v skladu s specifikacijami iz Priloge IB k Uredbi [št. 3821/85], ki se uporabljajo od 1. oktobra 2012.

4a. Najpozneje štiri leta po začetku veljavnosti podrobnih določb iz drugega odstavka člena 11, se vozila, ki so opremljena s pametnim tahografom v skladu s Prilogo IC k Izvedbeni uredbi [2016/799], ki delujejo v državi članici, ki ni njihova država članica registracije, opremijo s pametnim tahografom, kot je določeno v členih 8, 9 in 10 te uredbe.“

[...]

(8) člen 11 se spremeni:

(a) prvi odstavek se nadomesti z naslednjim:

„Da se zagotovi, da so pametni tahografi skladni z načeli in zahtevami iz te uredbe, Komisija z izvedbenimi akti sprejme podrobne določbe, potrebne za enotno izvajanje členov 8, 9 in 10, kar izključuje katere koli določbe, ki bi določale, da tahograf zapisuje dodatne podatke.“

Komisija do 21. avgusta 2021 sprejme izvedbene akte, s katerimi določi podrobne določbe za enotno izvajanje obveznosti zapisovanja in hrambe podatkov o vsakem prečkanju meje z vozilom ter dejavnostih iz druge in tretje alineje prvega pododstavka člena 8(1) in drugega pododstavka člena 8(1).

[...]“

29 Tehnične specifikacije za pametne tahografe iz člena 11, drugi odstavek, Uredbe št. 165/2014, kakor je bila spremenjena s členom 2, točka 8(a), Uredbe 2020/1054, so predmet Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2021/1228 z dne 16. julija 2021 o spremembi Izvedbene uredbe 2016/799 (UL 2021, L 273, str. 1), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2023/980 z dne 16. maja 2023 glede prehodnega pametnega tahografa in njegove uporabe odprte storitve Galileo za avtentikacijo navigacijskih sporočil ter spremembi Izvedbene uredbe (EU) 2021/1228 ((UL 2023, L 134, str. 28) (v nadaljevanju: Izvedbena uredba 2021/1228). Izvedbena uredba 2021/1228 v skladu s svojim členom 1 spreminja Prilogo IC k Izvedbeni uredbi 2016/799 v skladu s Prilogo k Izvedbeni uredbi 2021/1228.

30 Člen 3, prvi odstavek, Uredbe št. 2020/1054 določa:

„Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.“

## **2. Predpisi v zvezi z zahtevo glede sedeža ter kabotažo in kombiniranim prevozom**

### **a) Direktiva 92/106/EGS**

31 V tretji uvodni izjavi Direktive Sveta 92/106/EGS z dne 7. decembra 1992 o določitvi skupnih pravil za nekatere vrste kombiniranega prevoza blaga med državami članicami (UL 1992, L 368, str. 38) je navedeno:

„ker rastoče težave, povezane z zastoji na cestah, okoljem in varnostjo v cestnem prometu, v javnem interesu zahtevajo hitrejši razvoj kombiniranih prevozov kot alternativo cestnemu prevozu“.

32 Člen 1 te direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za kombinirane prevoze, brez poseganja v Uredbo [Sveta] (EGS) št. 881/92 [z dne 26. marca 1992 o dostopu na trg znotraj Skupnosti pri cestnem prevozu blaga na ozemlje države članice ali z njega ali prek ozemlja ene ali več držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 370)].

Za namene te direktive ‚kombinirani prevoz‘ pomeni prevoz blaga med pogodbenicama, pri katerem se tovornjak, priklopnik, polpriklopnik z vlečno enoto ali brez nje, zamenljivo tovarišče ali zabojnik dolžine 20 čevljev ali več uporabljajo za dovoz ali odvoz po cesti, na glavnem odseku pa ali železniški prevoz, prevoz po celinskih plovnih poteh ali pomorski prevoz, kadar ta del prevoza presega 100 km zračne črte in se opravi dovoz ali odvoz po cesti:

– med krajem, kjer se blago naklada, in najbližjo primerno železniško tovorno postajo za natovarjanje za odvoz ter med najbližjo primerno železniško tovorno postajo za raztovarjanje in krajem, kjer se blago razklada, za dovoz, ali

– v polmeru, ki ne presega 150 km zračne črte, od pristanišča na celinskih plovnih poteh ali morskem pristanišču, v katerem se blago naklada ali razklada.“

33 Člen 4 navedene direktive določa:

„Vsak cestni prevoznik s sedežem v državi članici, ki izpolnjuje pogoje za dostop do opravljanja poklica in do trga za prevoz blaga med državami članicami, v okviru kombiniranega prevoza med državami članicami izvaja cestni prevoz na prvem in/ali zadnjem odseku, ki je sestavni del kombiniranega prevoza ter lahko vključuje prehod meje.“

**b) Uredba (ES) št. 1071/2009**

34 V poglavju I Uredbe št. 1071/2009, naslovljenem „Splošne določbe“, je člen 3 te uredbe, naslovljen „Zahteve za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika“, v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1055, določal:

„1. Podjetja, ki opravljajo dejavnost cestnega prevoznika:

(a) imajo dejanski in stalni sedež v eni od držav članic;

(b) imajo dober ugled;

(c) imajo ustrezen finančni položaj; in

(d) imajo ustrezno strokovno usposobljenost.

2. Države članice se lahko odločijo predpisati dodatne sorazmerne in nediskriminatorne zahteve za podjetja, če želijo pridobiti dovoljenje za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika.“

35 V poglavju II Uredbe št. 1071/2009, naslovljenem „Pogoji, ki jih je treba izpolnjevati da bi se zadovoljilo zahtevam iz člena 3“, je člen 5 te uredbe, naslovljen „Pogoji v zvezi z zahtevo glede sedeža“, v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1055, določal:

„Za izpolnitev zahteve iz člena 3(1)(a) podjetje:

(a) ima sedež v tej državi članici, skupaj s prostori, v katerih hrani svojo temeljno poslovno dokumentacijo, zlasti vse računovodske dokumente, kadrovske dokumentacije, dokumentacijo s podatki o času vožnje in počitka ter kateri koli drug dokument, do katerega mora imeti dostop pristojni organ, da preveri izpolnjevanje pogojev iz te uredbe. Države članice lahko zahtevajo, da imajo podjetja s sedežem na njihovem ozemlju tudi druge dokumente v svojih prostorih kadar koli na voljo;

(b) ko je dovoljenje izdano, ima na razpolago eno ali več vozil, ki so registrirana ali kako drugače dana v obtok v skladu z zakonodajo te države članice, ne glede na to, ali je edini lastnik ali pa jih ima v lasti na kakšen drug način, na primer na podlagi pogodbe o nakupu na obroke, najemne ali zakupne pogodbe (leasing) ali na podlagi kupoprodajne pogodbe;

(c) z ustrežno upravno opremo dejansko in neprekinjeno opravlja svoje dejavnosti v zvezi z vozili iz točke (b) v operativnem centru, ki ima ustrežno tehnično opremo in naprave ter se nahaja v tej državi članici.“

36 Člen 6 Uredbe št. 1071/2009 se v skladu s svojim naslovom nanaša na pogoje v zvezi z zahtevo po dobrem ugledu.

*c) Uredba (ES) št. 1072/2009*

37 V uvodnih izjavah 2, 4, 5, 13 in 15 Uredbe (ES) št. 1072/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (prenovitev) (UL 2009, L 300, str. 72) je navedeno:

„(2) Vzpostavitev skupne prometne politike med drugim vključuje določitev enotnih pravil, ki se uporabljajo za dostop na trg v mednarodnem cestnem prevozu blaga znotraj ozemlja Skupnosti, in pogojev, pod katerimi lahko cestni prevozniki nerezidenti opravljajo prevozne storitve v državi članici. Ta pravila se morajo določiti na tak način, da omogočijo nemoteno delovanje notranjega prevoznega trga.

[...]

(4) Vzpostavitev skupne prometne politike pomeni odpravo vseh omejitev proti osebi, ki opravlja storitve prevoza, na podlagi njenega državljanstva ali dejstva, da ima sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri bo storitev opravljena.

(5) Da bi to dosegli na nemoten in prožen način, bi bilo treba določiti prehodni režim kabotaže, dokler uskladitev trga cestnega prevoza ne bo zaključena.

[...]

(13) Cestnim prevoznikom, ki so imetniki licenc Skupnosti iz te uredbe, in cestnim prevoznikom, ki imajo dovoljenje za opravljanje določenih kategorij mednarodnih prevozov tovora, bi bilo treba začasno dovoliti opravljanje nacionalnih prevozov v državi članici skladno s to uredbo, ne da bi tam imeli svoj statutarni sedež ali drugo poslovalnico. [...]

[...]

(15) Brez poseganja v določbe Pogodbe o pravici do ustanavljanja pomeni kabotaža opravljanje storitev s strani cestnih prevoznikov v državi članici, v kateri nimajo sedeža, in ne bi smela biti prepovedana, če opravljanje teh dejavnosti ne pomeni stalne ali nenehne dejavnosti v tej državi članici. Za lažje izpolnjevanje te zahteve bi bilo treba jasneje opredeliti pogostost kabotaže in obdobje, v katerem se lahko opravlja. V preteklosti so bili taki nacionalni prevozi dovoljeni le začasno. V praksi je bilo težko ugotoviti, kateri prevozi so dovoljeni. Zato so potrebna jasna in lahko izvršljiva pravila.“

38 V poglavju I Uredbe št. 1072/2009, naslovljenem „Splošne določbe“, člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1055, določa:

„Za namene te uredbe:

1. ‚vozilo‘ pomeni motorno vozilo, registrirano v državi članici, ali spojeno kombinacijo vozil, od katerih je vsaj motorno vozilo registrirano v državi članici, in se uporablja izključno za prevoz blaga;

2. ‚mednarodni prevoz‘ pomeni:

- (a) vožnjo, ki se opravlja s polnim vozilom, pri kateri sta odhodni in namembni kraj v dveh različnih državah članicah, s tranzitom ali brez tranzita skozi eno državo članico ali tretjo državo oziroma več držav članic ali tretjih držav;
- (b) vožnjo, ki se opravlja s polnim vozilom iz države članice v tretjo državo ali obratno, s tranzitom ali brez tranzita skozi državo članico ali tretjo državo oziroma več držav članic ali tretjih držav;
- (c) vožnjo, ki se opravlja s polnim vozilom med tretjimi državami, s tranzitom prek ozemlja ene države članice ali več držav članic; ali
- (d) prazno vožnjo v povezavi s prevozom iz točk (a), (b) in (c);

[...]

6. ‚kabotaža‘ pomeni notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici skladno s to uredbo;

[...]“

39 V poglavju III Uredbe 1072/2009, naslovljenem „Kabotaža“, so člani od 8 do 10 te uredbe.

40 Člen 8 te uredbe, naslovljen „Splošno načelo“, je v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1055, določal:

„1. Vsak cestni prevoznik, ki opravlja prevoz blaga za najem ali plačilo in je imetnik licence Skupnosti ter katerega voznik – državljani tretje države – ima potrdilo za voznike, je pod pogoji iz tega poglavja upravičen do opravljanja kabotaže.

2. Ko je blago, ki se prevaža v okviru dohodnega mednarodnega prevoza, dostavljeno, se cestnim prevoznikom iz odstavka 1 dovoli opravljanje do treh kabotaž z istim vozilom, ali – v primeru spojenih vozil – z motornim vozilom tega istega vozila po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico. Zadnje razkladanje v okviru kabotaže pred zapustitvijo države članice gostiteljice se izvrši v 7 dneh od zadnjega razkladanja v državi članici gostiteljici v okviru dohodnega mednarodnega prevoza.

Cestni prevozniki v roku iz prvega pododstavka opravijo del kabotaž ali vso kabotažo, dovoljeno v skladu z navedenim pododstavkom, v kateri koli državi članici, če se omejijo na eno kabotažo v eni državi članici v 3 dneh po tem, ko nenatovorjeni vstopijo na ozemlje navedene države članice.

3. Opravljanje cestnih prevozov blaga v državi članici gostiteljici s strani cestnega prevoznika nerezidenta velja za skladno s to uredbo le, če lahko cestni prevoznik predloži jasne dokaze o dohodnem mednarodnem prevozu ter o vsaki zaporedni izvedeni kabotaži.

Dokazi iz prvega pododstavka vključujejo naslednje podatke za vsak prevoz:

- (a) ime, naslov in podpis pošiljatelja;
- (b) ime, naslov in podpis cestnega prevoznika;
- (c) ime, naslov in podpis prejemnika ter, potem ko je bilo blago dostavljeno, datum dostave;

- (d) kraj in datum prevzema blaga ter kraj, določen za dostavo;
- (e) splošno uporabljani opis vrste blaga in načina pakiranja ter v primeru nevarnega blaga njegov splošno uveljavljen opis kot tudi število pošilk ter njihove posebne oznake in številke;
- (f) bruto maso blaga ali njegovo drugače izraženo količino;
- (g) registrske tablice motornih vozil in priklopnikov.

4. Za dokazovanje, da so bili izpolnjeni pogoji iz tega člena, se ne zahtevajo dodatni dokumenti.

5. Vsakemu cestnemu prevozniku, ki ima pravico, da v državi članici sedeža, v skladu z zakonodajo te države članice opravlja cestne prevoze za najem ali plačilo, navedene v členu 1(5)(a), (b) in (c), je dovoljeno, da pod pogoji iz tega poglavja po potrebi opravlja kabotažo iste vrste ali kabotažo z vozili iz iste kategorije.

6. Omejitve ne veljajo za dovoljenje za opravljanje kabotaže v okviru načinov prevoza iz člena 1(5)(d) in (e).“

41 Člen 10 Uredbe št. 1072/2009, naslovljen „Zaščitni postopek“, je v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1055, določal:

„1. Če kabotaža na določenem zemljepisnem območju povzroči ali poveča resne motnje na nacionalnem trgu prevoznih storitev, se lahko vsaka država članica obrne na Komisijo, da bi se sprejeli zaščitni ukrepi, in Komisiji zagotovi vse potrebne podatke in jo obvesti o ukrepih, ki jih namerava sprejeti v zvezi s cestnimi prevozniki rezidenti.

2. Za namene odstavka 1:

- ‚resne motnje nacionalnega trga prevoznih storitev na določenem zemljepisnem območju‘ pomenijo obstoj težav, značilnih za ta trg, tako da povzročajo resen in morebiti trajni presežek ponudbe nad povpraševanjem, kar lahko ogrozi finančno trdnost in preživetje velikega števila cestnih prevoznikov,
- ‚zemljepisno območje‘ pomeni območje, ki obsega del ozemlja ali celotno ozemlje države članice ali zajema del ozemlja ali celotno ozemlje drugih držav članic.

3. Komisija prouči primer, zlasti s pomočjo ustreznih podatkov, in se po posvetovanju z odborom iz člena 15(1) v roku 1 meseca po prejemu zahtevka države članice odloči, ali so zaščitni ukrepi potrebni, in jih v tem primeru sprejme.

Ti ukrepi lahko določajo, da je zemljepisno območje začasno izvzeto iz področja uporabe te uredbe.

Ukrepi, sprejeti v skladu s tem členom, veljajo največ 6 mesecev, njihov rok veljavnosti pa se lahko pod enakimi pogoji enkrat podaljša za isto obdobje veljavnosti.

Komisija nemudoma obvesti države članice in Svet o odločitvah, sprejetih v skladu s tem odstavkom.

4. Če se Komisija odloči sprejeti zaščitne ukrepe v zvezi z eno ali več državami članicami, se od pristojnih organov zadevnih držav članic zahteva, da za cestne prevoznike rezidente sprejmejo ukrepe v enakem obsegu ter da o tem obvestijo Komisijo. Ti ukrepi se uporabljajo najpozneje od datuma, ko začnejo veljati zaščitni ukrepi, ki jih sprejme Komisija.

5. Vsaka država članica lahko odločitev Komisije iz odstavka 3 v 30 dneh od prejema uradnega obvestila o odločitvi predloži Svetu. Svet lahko v 30 dneh po datumu te zahteve ali v primeru zahtev več držav članic po datumu prve zahteve s kvalificirano večino sprejme drugačno odločitev.

Za odločitev Sveta veljajo časovne omejitve veljavnosti iz tretjega pododstavka odstavka 3. Pristojni organi teh držav članic morajo sprejeti ukrepe z enakim učinkom za cestne prevoznike rezidente in o tem obvestijo Komisijo. Če Svet v roku, določenem v prvem pododstavku, ne sprejme odločitve, postane odločitev Komisije dokončna.

6. Če Komisija meni, da je treba ukrepe iz odstavka 3 podaljšati, da predlog Svetu, ki o tem odloča s kvalificirano večino.“

#### **d) Uredba 2020/1055**

42 V uvodnih izjavah 6, 8 in od 20 do 22 Uredbe 2020/1055 je navedeno:

„(6) Za preprečevanje pojava tako imenovanih slamnatih družb ter zagotavljanje poštene konkurence in enakih konkurenčnih pogojev na notranjem trgu je treba zagotoviti, da so cestni prevozniki s sedežem v določeni državi članici tam dejansko in stalno prisotni ter od tam tudi opravljajo prevozne dejavnosti. Zato je treba tudi glede na izkušnje pojasniti in pooprčiti določbe v zvezi z obstojem dejanskega in stalnega sedeža, hkrati pa preprečiti nalaganje nesorazmernega upravnega bremena.

[...]

(8) Uredba (ES) št. 1071/2009 od podjetij zahteva, da dejansko in neprekinjeno opravljajo svoje dejavnosti v operativnem centru, ki ima ustrezno tehnično opremo in naprave ter se nahaja v državi članici sedeža, in dopušča dodatne zahteve na nacionalni ravni, pri čemer je najpogostejša zahteva, da so v državi članici sedeža na voljo parkirna mesta. Vendar te zahteve, ki se ne uporabljajo enakomerno, ne zadoščajo, da bi zagotovile pristno povezavo s to državo članico, da bi se učinkovito borili proti slamnatim družbam, ter da bi zmanjšali tveganje sistematične kabotaže in nomadskih voznikov, ki jih organizira podjetje, h kateremu se vozila ne vrnejo. Glede na to, da so za zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga na področju prevoza morda potrebna posebna pravila glede pravice do ustanavljanja in opravljanja storitev, je primerno nadalje harmonizirati zahteve glede sedeža in pooprčiti zahteve, povezane s prisotnostjo vozil, ki jih uporablja prevoznik, v državi članici sedeža. Jasna določitev najkrajšega intervala, v katerem se mora vozilo vrniti, prispeva tudi k zagotavljanju ustreznega vzdrževanja teh vozil s tehnično opremo, ki se nahaja v državi članici sedeža, in omogoča lažji nadzor.

Cikel takih vrnitev bi moral biti usklajen z obveznostjo prevoznega podjetja iz Uredbe (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta, da svoje dejavnosti organizira na način, ki vozniku omogoča, da se vrne domov vsaj vsake štiri tedne, tako da je mogoče obe obveznosti izpolniti z vrnitvijo voznika skupaj z vozilom vsaj vsak drugi štiritedenski cikel. Ta uskladitev krepi pravico voznika do vrnitve in zmanjšuje tveganje, da se mora vozilo vrniti zgolj zaradi

izpolnitve te nove zahteve glede sedeža. Vendar pa zahteva glede vrnitve v državo članico sedeža ne bi smela pomeniti tudi zahteve, da se določeno število dejavnosti opravi v državi članici sedeža, ali drugače omejiti možnosti prevoznikov, da opravljajo storitve na celotnem notranjem trgu.

[...]

- (20) Pravila o domačem prevozu, ki ga cestni prevozniki nerezidenti začasno opravljajo v državi članici gostiteljici (v nadaljnjem besedilu: kabotaža), bi morala biti jasna, enostavna in preprosta za izvrševanje, hkrati pa ohranjati že doseženo stopnjo liberalizacije.
- (21) Kabotaža bi morala prispevati k povečanju faktorja obremenitve težkih vozil in zmanjšanju števila voženj brez tovora ter bi morala biti dovoljena, če se ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v zadevni državi članici. Za zagotovitev, da se kabotaža ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost, se cestnim prevoznikom nekaj časa po izteku obdobja kabotaže ne bi smelo dovoliti, da opravljajo kabotažo v isti državi članici.
- (22) Ob tem, da je nadaljnja liberalizacija, vzpostavljena s členom 4 Direktive Sveta 92/106/EGS, v primerjavi s kabotažo iz Uredbe (ES) št. 1072/2009 sicer koristna pri spodbujanju kombiniranih prevozov in bi jo bilo načeloma treba obdržati, je vendarle treba zagotoviti, da zaradi tega ne bi prišlo do zlorab. Izkušnje kažejo, da se ta določba v nekaterih delih Unije sistematično uporablja za izogibanje začasni naravi kabotaže in kot podlaga za stalno prisotnost vozil v državi članici, ki ni država članica sedeža podjetja. Zaradi takih nepoštenih praks obstaja nevarnost socialnega dampinga in je ogroženo spoštovanje pravnega okvira v zvezi s kabotažo. Zato bi morale imeti države članice pri odpravljanju takih težav možnost odstopanja od člena 4 Direktive 92/106/EGS in uporabe določb v zvezi s kabotažo iz Uredbe (ES) št. 1072/2009, tako da uvedejo sorazmerno omejitev stalne prisotnosti vozil na svojem ozemlju.“

43 Člen 1 Uredbe 2020/1055 določa:

„Uredba (ES) št. 1071/2009 se spremeni:

[...]

(3) člen 5 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 5

Pogoji v zvezi z zahtevo glede sedeža

- 1. Za izpolnitev zahteve iz točke (a) člena 3(1) mora podjetje v državi članici sedeža:
  - (a) imeti prostore, v katerih lahko dostopa do izvirnikov svoje temeljne poslovne dokumentacije, bodisi v elektronski bodisi v kakršni koli drugi obliki, zlasti prevoznih pogodb, dokumentov o vozilih, ki jih ima na voljo, računovodskih dokumentov, kadrovske dokumentacije, pogodb o zaposlitvi, socialnovarstvene dokumentacije, dokumentacije s podatki o pošiljanju in

napotitvah voznikov, dokumentacije s podatki o kabotaži, času vožnje in počitka ter katerega koli drugega dokumenta, do katerega mora imeti dostop pristojni organ za preverjanje, da podjetje izpolnjuje pogoje iz te uredbe;

- (b) delovanje svojega voznega parka organizirati tako, da zagotovi, da se vozila, ki jih ima na voljo in se uporabljajo za mednarodni prevoz, vrnejo v enega od operativnih centrov v tej državi članici najpozneje v osmih tednih po tem, ko so ga zapustila;
- (c) biti registrirano v registru gospodarskih družb te države članice ali v podobnem registru, kadar to predpisuje nacionalno pravo;
- (d) biti podvrženo davku na prihodke in, kadar je predpisano v nacionalnem pravu, imeti veljavno identifikacijsko številko za davek na dodano vrednost;
- (e) po izdaji dovoljenja, imeti na razpolago eno ali več vozil, ki so registrirana ali dana v obtok in imajo dovoljenje, da se uporabljajo v skladu z zakonodajo te države članice, ne glede na to, ali je edini lastnik teh vozil ali pa jih ima v lasti na primer na podlagi pogodbe o nakupu na obroke, najemne ali zakupne pogodbe (leasing) ali na podlagi kupoprodajne pogodbe;
- (f) svoje administrativne in komercialne dejavnosti dejansko in neprekinjeno opravljati z ustrezno opremo in napravami v prostorih iz točke (a), ki se nahajajo v tej državi članici, svoje prevozne dejavnosti pa dejansko in neprekinjeno opravljati z vozili iz točke (g) z ustrezno tehnično opremo, ki se nahaja v tej državi članici;
- (g) imeti stalno in redno na voljo več vozil, ki izpolnjujejo pogoje iz točke (e), in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru v tej državi članici, v obeh primerih sorazmerno z obsegom prevoznih dejavnosti, ki jih podjetje opravlja.

[...]“

44 Člen 2 Uredbe 2020/1055 določa:

„Uredba (ES) št. 1072/2009 se spremeni:

[...]

(4) člen 8 se spremeni:

(a) vstavi se naslednji odstavek:

„2a. Cestni prevozniki kabotaže z istim vozilom ali, v primeru spojenih vozil, z motornim vozilom tega istega vozila v isti državi članici ne smejo opravljati še štiri dni po koncu kabotaže, opravljene v zadevni državi članici.“;

(b) v odstavku 3 se prvi pododstavek nadomesti z naslednjim:

„3. Opravljanje cestnih prevozov blaga v državi članici gostiteljici s strani cestnega prevoznika nerezidenta velja za skladno s to uredbo le, če lahko cestni prevoznik predloži jasne dokaze o predhodnem mednarodnem prevozu ter o vsaki zaporedni izvedeni kabotaži. Če se je vozilo v obdobju štirih dni pred mednarodno kabotažo nahajalo na ozemlju države članice gostiteljice, cestni prevoznik predloži tudi jasne dokaze o vseh kabotažah, ki so bile opravljene v tem obdobju.“;

(c) vstavi se naslednji odstavek:

,4a. Dokazi iz odstavka 3 se na zahtevo in v času cestnega pregleda predložijo ali pošljejo pooblaščenim osebam, pristojnim za nadzor, države članice gostiteljice. Predložijo ali pošljejo se lahko elektronsko z uporabo prilagodljivega strukturiranega formata, ki se lahko uporabi neposredno za računalniško shranjevanje in obdelavo, kot je elektronski tovorni list (eCMR) iz dodatnega Ženevskega protokola h Konvenciji o pogodbi za mednarodni cestni prevoz blaga (CMR), ki zadeva elektronski tovorni list, z dne 20. februarja 2008. Voznik lahko med cestnim pregledom stopi v stik s sedežem podjetja, upravljavcem prevoza ali katero koli drugo osebo ali subjektom, da bi pred koncem cestnega pregleda zagotovil dokaze iz odstavka 3.‘;

[...]

(5) člen 10 se spremeni:

[...]

(b) doda se naslednji odstavek:

,7. Države članice lahko poleg odstavkov 1 do 6 tega člena in z odstopanjem od člena 4 Direktive 92/106/EGS, kadar je to potrebno za preprečitev zlorabe slednje določbe z zagotavljanjem neomejenih in stalnih storitev, ki zajemajo prvi ali zadnji cestni odsek v državi članici gostiteljici, ki je del kombiniranega prevoza med državami članicami, določijo, da se člen 8 te uredbe uporablja za prevoznike, kadar opravljajo cestni prevoz na prvem in/ali zadnjem odseku v tej državi članici. Kar zadeva take odseke cestnega prevoza, lahko določijo obdobje[,] daljše od sedemdnevnega obdobja, določenega v členu 8(2) te uredbe, in obdobje[,] krajše od štiridnevnega obdobja, določenega v členu 8(2a) te uredbe. Uporaba člena 8(4) te uredbe za take prevoze ne posega v zahteve, ki izhajajo iz Direktive 92/106/EGS. Države članice, ki izkoristijo odstopanje iz tega odstavka[,] o tem uradno obvestijo Komisijo, preden uporabijo svoje ustrezne nacionalne ukrepe. Te ukrepe pregledajo najmanj vsakih pet let in o rezultatih tega pregleda uradno obvestijo Komisijo. Pravila, vključno z dolžino zadevnih obdobj, na pregleden način dajo na voljo javnosti.“

### **3. Predpisi v zvezi z napotitvijo delavcev**

#### **a) Direktiva 96/71/ES**

45 Člen 1 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 (UL 2018, L 173, str. 16), naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva zagotavlja zaščito napotjenih delavcev v času napotitve, kar zadeva svobodo opravljanja storitev, z opredelitvijo obveznih določb glede delovnih pogojev ter varovanja zdravja in varnosti delavcev, ki jih je treba spoštovati.

[...]

3. Ta direktiva se uporablja, kolikor podjetja iz odstavka 1 uporabljajo katerega od naslednjih čezmejnih ukrepov:

(a) napotijo delavce na ozemlje katere od držav članic na lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem, ki je delavce napotilo in pogodbenico, kateri so storitve namenjene, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem;

ali

(b) napotijo delavce v ustanovo ali podjetje, ki je v lasti skupine na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem;

ali

(c) kot podjetje ali agencija za začasno zaposlovanje posredujejo delo delavca podjetju uporabniku, ki ima svoj sedež ali je dejavno na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem ali agencijo za začasno zaposlovanje in delavcem.

[...]"

46 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev“, v odstavku 1 določa:

„Za namene te direktive pomeni ‚napoteni delavec‘ delavca, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela.“

47 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Določbe in pogoji za zaposlitev“, določa:

„1. Države članice, ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje, poskrbijo, da podjetja iz člena 1(1) delavcem, napotnim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja zagotovijo pogoje za zaposlitev v zvezi z naslednjimi zadevami, ki so v državi članici, v kateri se opravlja delo, urejene:

– z zakonom ali drugim predpisom in/ali

– s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašenimi za splošno uporabne ali ki se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8:

(a) maksimalni delovni čas in minimalni počitek;

(b) minimalni plačani letni dopust;

(c) plačilo za delo, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja;

(d) pogoji za posredovanje dela delavcev, zlasti s strani podjetij za začasno zaposlovanje;

(e) zdravje, varnost in higiena pri delu;

(f) zaščitni ukrepi glede pogojev za zaposlitev nosečnic ali žensk, ki so pred kratkim rodile, otrok in mladih;

(g) enako obravnavanje moških in žensk in druge določbe o nediskriminiranju;

- (h) pogoji nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo;
- (i) dodatki ali povračilo za stroške, namenjeni kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma.

[...]

3. Po posvetovanju s socialnimi partnerji se lahko države članice v skladu s svojo tradicijo in prakso odločijo, da ne bodo uporabljale prvega pododstavka odstavka 1(c) v primerih iz člena 1(3)(a) in (b), če napotitev ne traja več kot en mesec.

4. Države članice lahko v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso določijo, da je mogoče odstopati od prvega pododstavka odstavka 1(c) v primerih iz člena 1(3)(a) in (b) kot tudi od sklepov držav članic v smislu odstavka 3 tega člena, v skladu s kolektivno pogodbo v smislu odstavka 8 tega člena v zvezi z enim ali več sektorji, kadar napotitev ne traja več kot en mesec.

[...]“

#### **b) Direktiva 2014/67/EU**

- 48 Člen 9 Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71 in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2014, L 159, str. 11) se nanaša na upravne zahteve in nadzorne ukrepe v zvezi z napotitvijo delavcev.

#### **c) Direktiva 2018/957**

- 49 V uvodni izjavi 15 Direktive 2018/957 je navedeno:

„Zaradi zelo mobilne narave dela v mednarodnih cestnih prevozih izvajanje te direktive v tem sektorju odpira specifična pravna vprašanja in povzroča težave, ki bodo v okviru svežnja o mobilnosti obravnavana s posebnimi pravili za cestni promet, s katerimi bo okrepljen tudi boj proti goljufijam in zlorabam.“

- 50 Člen 3(3) te direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za sektor cestnega prometa od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL 2006, L 102, str. 35)] glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo [96/71] in Direktivo [2014/67] za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa.“

*d) Direktiva 2020/1057*

51 V uvodnih izjavah od 1 do 4, 7, 13, 15 in 43 Direktive 2020/1057 je navedeno:

- „(1) Za vzpostavitev varnega, učinkovitega in družbeno odgovornega sektorja cestnega prometa je treba zagotoviti ustrezne delovne pogoje in socialno zaščito za voznike na eni strani ter primerne pogoje poslovanja in poštene konkurence za cestne prevoznike (v nadaljnjem besedilu: prevozniki) na drugi strani. Glede na visoko stopnjo mobilnosti delovne sile v sektorju cestnega prometa so potrebna sektorska pravila, da se zagotovi ravnovesje med svobodo prevoznikov, da opravljajo čezmejne storitve, prostim pretokom blaga, ustreznimi delovnimi pogoji in socialno zaščito za voznike.
- (2) Ker so storitve cestnega prevoza zelo mobilne, je treba posebno pozornost nameniti temu, da se zagotovi, da lahko vozniki uveljavljajo pravice, ki jih imajo, ter da se prevozniki, ki so večinoma majhna podjetja, ne soočajo z nesorazmernimi upravnimi ovirami ali diskriminatornim nadzorom, ki neupravičeno omejuje njihovo svobodo opravljanja čezmejnih storitev. Iz istega razloga morajo biti vsa nacionalna pravila, ki se uporabljajo za cestni promet, sorazmerna in utemeljena, pri čemer je treba upoštevati potrebo, da se zagotovijo ustrezni delovni pogoji in socialna zaščita za voznike ter omogoči lažje uveljavljanje svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na podlagi poštene konkurence med nacionalnimi in tujimi prevozniki.
- (3) Ravnovesje med izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev za voznike ter omogočanjem lažjega uveljavljanja svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na podlagi poštene konkurence med nacionalnimi in tujimi prevozniki je bistveno za nemoteno delovanje notranjega trga.
- (4) Pri oceni učinkovitosti in uspešnosti veljavne socialne zakonodaje Unije v sektorju cestnega prometa so bile ugotovljene nekatere vrzeli v obstoječih določbah in pomanjkljivosti pri njihovem izvrševanju, na primer v zvezi z uporabo slamnatih družb. Poleg tega obstajajo številne razlike pri tem, kako države članice razlagajo, uporabljajo in izvajajo te določbe, kar ustvarja veliko upravno breme za voznike in prevoznike. To ustvarja pravno negotovost, ki škodi socialnim in delovnim pogojem voznikov ter pogojem za pošteno konkurenco za prevoznike v sektorju.
- [...]
- (7) Za zagotovitev učinkovitega in sorazmernega izvajanja Direktive [96/71] v sektorju cestnega prometa, je treba določiti sektorska pravila, ki bodo odražala posebnosti zelo mobilne delovne sile v tem sektorju ter zagotavljala ravnovesje med socialno zaščito voznikov in svobodo prevoznikov, da opravljajo čezmejne storitve. Določbe o napotitvi delavcev iz Direktive [96/71] in določbe o njihovem izvrševanju iz Direktive [2014/67] se uporabljajo za sektor cestnega prometa in bi zanje morala veljati posebna pravila iz te direktive.
- (8) Glede na zelo mobilno naravo prometnega sektorja vozniki načeloma niso napoteni v drugo državo članico na podlagi pogodb o opravljanju storitev za dolga obdobja, kot včasih velja za druge sektorje. Zato bi bilo treba pojasniti, v katerih okoliščinah se pravila o dolgoročni napotitvi iz Direktive [96/71] za takšne voznike ne uporabljajo.

- (9) Uravnovešena sektorska pravila o napotitvi bi morala temeljiti na obstoju zadostne povezave med voznikom in opravljeno storitvijo ter ozemljem države članice gostiteljice. Za lažje izvrševanje teh pravil bi bilo treba razlikovati med različnimi vrstami prevoza, odvisno od stopnje povezave z ozemljem države članice gostiteljice.
- (10) Kadar voznik opravlja dvostranske prevoze iz države članice, v kateri ima podjetje sedež (v nadaljnjem besedilu: država članica sedeža), na ozemlje druge države članice ali tretje države ali nazaj v državo članico sedeža, je narava storitev tesno povezana z državo članico sedeža. Možno je, da voznik izvede več dvostranskih prevozov med eno vožnjo. To bi bilo nesorazmerno omejevanje svobode opravljanja čezmejnih storitev cestnega prevoza, če bi za take dvostranske prevoze veljala pravila o napotitvi in s tem pogoji za zaposlitev, zajamčeni v državi članici gostiteljici.
- (11) Treba bi bilo pojasniti, da mednarodni prevoz blaga v tranzitu čez ozemlje države članice ne pomeni napotitve. Za take prevoze je značilno, da voznik prečka državo članico brez natovarjanja ali raztovarjanja tovora in brez pobiranja ali odlaganja potnikov in zato ne obstaja pomembna povezava med voznikovimi dejavnostmi in državo članico tranzita. Na to, ali je prisotnost voznika v državah članicah opredeljena kot tranzit, zato ne vplivajo postanki, na primer zaradi higienskih razlogov.
- (12) Ko voznik opravlja kombinirani prevoz, je narava storitve, ki se opravlja v začetnem ali končnem cestnem delu, tesno povezana z državo članico sedeža, če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranski prevoz. Nasprotno pa, ko se prevoz v cestnem delu opravi znotraj države članice gostiteljice ali kot mednarodni prevoz, ki ni dvostranske narave, obstaja zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice, zato bi bilo morala veljati pravila o napotitvi.
- (13) Kadar voznik opravlja druge vrste prevoza, zlasti kabotažo ali mednarodni prevoz, ki ni dvostranske narave, obstaja zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice. Povezava obstaja v primeru kabotaže, kot je opredeljena v [Uredbi št. 1072/2009 in Uredbi (ES) št. 1073/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do mednarodnega trga avtobusnih prevozov in spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 (UL 2009, L 300, str. 88)], ker se celotni prevoz opravi v državi članici gostiteljici in je zato storitev tesno povezana z ozemljem države članice gostiteljice. Za mednarodni prevoz, ki ni dvostranske narave, je značilno, da voznik opravlja mednarodni prevoz zunaj države članice sedeža podjetja, ki napoti voznika. Opravljene storitve so zato povezane z zadevnimi državami članicami gostiteljicami in ne z državo članico sedeža. V teh primerih so sektorska pravila potrebna le v zvezi z upravnimi zahtevami in nadzornimi ukrepi.
- [...]
- (15) Prevozniki iz Unije se soočajo z vse večjo konkurenco prevoznikov s sedežem v tretjih državah. Zato je izjemno pomembno zagotoviti, da prevozniki iz Unije niso diskriminirani. V skladu s členom 1(4) Direktive [96/71] podjetja s sedežem v državi, ki ni država članica, ne smejo biti obravnavana ugodneje kot podjetja s sedežem v državi članici. To načelo bi se moralo uporabljati tudi v zvezi s posebnimi pravili o napotitvi, določenimi v tej direktivi. Zlasti bi se moralo uporabljati, kadar prevozniki iz tretjih držav opravljajo prevoze na podlagi dvostranskih ali večstranskih sporazumov, ki omogočajo dostop do trga Unije.

[...]

(43) Nacionalni ukrepi za prenos te direktive bi se morali uporabljati od 18 mesecev po datumu začetku veljavnosti te direktive. Direktiva [2018/957] se uporablja za sektor cestnega prometa v skladu s členom 3(3) navedene direktive od 2. februarja 2022“.

52 Člen 1 Direktive 2020/1057, naslovljen „Posebna pravila o napotitvi voznikov“, določa:

„1. Ta člen določa posebna pravila v zvezi z nekaterimi vidiki Direktive [96/71] o napotitvi voznikov na delo v sektorju cestnega prometa ter Direktive [2014/67] o upravnih zahtevah in nadzornih ukrepih za napotitev teh voznikov.

2. Ta posebna pravila se uporabljajo za voznike, zaposlene pri podjetjih s sedežem v državi članici in ki uporabljajo čezmejni ukrep iz točke (a) člena 1(3) Direktive [96/71].

3. Ne glede na člen 2(1) Direktive [96/71], se voznik ne šteje za napotenega za namene Direktive [96/71], kadar opravlja dvostranski prevoz blaga.

Za namene te direktive dvostranski prevoz blaga pomeni premik blaga na podlagi prevozne pogodbe iz države članice sedeža, kot je opredeljena v členu 2(8) Uredbe [št. 1071/2009], v drugo državo članico ali tretjo državo ali iz druge države članice ali tretje države v državo članico sedeža.

Države članice od 2. februarja 2022, ki je datum, od katerega morajo vozniki v skladu s členom 34(7) Uredbe [št. 165/2014] ročno beležiti podatke o prehodu meja, za dvostranski prevoz blaga uporabijo izvzetje, določeno v prvem in drugem pododstavku tega odstavka tudi, kadar voznik poleg dvostranskega prevoza opravi eno dejavnost natovarjanja in/ali raztovarjanja v državah članicah ali tretjih državah, ki jih prečka, pod pogojem, da ne natovarja in raztovarja blaga v isti državi članici.

Kadar dvostranskemu prevozu iz države članice sedeža, med katerim ni bila opravljena nobena dodatna dejavnost, sledi dvostranski prevoz v državo članico sedeža, se izvzetje za dodatne dejavnosti, določeno v tretjem pododstavku, uporablja za največ dve dodatni dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja pod pogoji iz tretjega pododstavka.

Izvzetji za dodatne dejavnosti iz tretjega in četrtega pododstavka tega odstavka se uporabljata le do datuma, od katerega se v vozila, ki so prvič registrirana v državi članici, namestijo pametni tahografi, kot je določeno v četrtem pododstavku člena 8(1) Uredbe [št. 165/2014], ki izpolnjujejo zahtevo po zapisovanju prehodov meja in dodatnih dejavnosti iz prvega pododstavka člena 8(1) navedene uredbe. Od tega datuma se izvzetji za dodatne storitve iz tretjega in četrtega pododstavka tega odstavka uporabljata samo za voznike, ki uporabljajo vozila, opremljena s pametnim tahografom, kot je določeno v členih 8, 9 in 10 navedene uredbe.

4. Ne glede na člen 2(1) Direktive [96/71], se voznik ne šteje za napotenega za namene Direktive [96/71], kadar opravlja dvostranski prevoz potnikov.

Za namene te direktive gre za dvostranski prevoz v okviru občasnega ali rednega mednarodnega prevoza potnikov v smislu Uredbe [št. 1073/2009], ko voznik opravi katerega od naslednjih prevozov:

(a) pobere potnike v državi članici sedeža in jih odloži v drugi državi članici ali tretji državi;

- (b) pobere potnike v državi članici ali tretji državi in jih odloži v državi članici sedeža, ali
- (c) pobere in odloži potnike v državi članici sedeža za namene izvajanja lokalnih izletov v drugi državi članici ali tretji državi v skladu z Uredbo [št. 1073/2009].

Države članice od 2. februarja 2022, ki je datum, od katerega morajo vozniki v skladu s členom 34(7) Uredbe [št. 165/2014] ročno beležiti podatke o prehodu meja, uporabijo izvzetje za dvostranski prevoz potnikov iz prvega in drugega pododstavka tega odstavka tudi, kadar voznik poleg opravljanja dvostranskega prevoza enkrat pobere potnike in/ali enkrat odloži potnike v državah članicah ali tretjih državah, ki jih voznik prečka, pod pogojem, da ne nudi storitve potniškega prevoza med lokacijama v državi članici, ki jo prečka. Enako velja za povratno vožnjo.

Izvzetje za dodatne dejavnosti iz tretjega pododstavka tega odstavka se uporablja le do datuma, od katerega se v vozila, ki so prvič registrirana v državi članici, namestijo pametni tahografi, kot je določeno v četrtem pododstavku člena 8(1) Uredbe [št. 165/2014], ki izpolnjujejo zahtevo po zapisovanju prehodov meja in dodatnih dejavnosti iz prvega pododstavka člena 8(1) navedene uredbe. Od tega datuma se izvzetje za dodatne dejavnosti iz tretjega pododstavka tega odstavka uporablja samo za voznike, ki uporabljajo vozila, opremljena s pametnimi tahografi, kot je določeno v členih 8, 9 in 10 navedene uredbe.

5. Ne glede na člen 2(1) Direktive [96/71] se voznik ne šteje za napotenega za namene Direktive [96/71], kadar prek ozemlja države članice potuje, ne da bi natovarjal ali raztovarjal tovor in ne da bi pobiral ali odlagal potnike.

6. Ne glede na člen 2(1) Direktive [96/71] se voznik ne šteje za napotenega za namene Direktive [96/71], kadar opravlja začetni ali končni cestni del kombiniranega prevoza, kot je opredeljen v Direktivi Sveta [92/106], če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranske prevoze, kot je opredeljeno v odstavku 3 tega člena.

7. Za voznika, ki opravlja kabotažo, kot je opredeljena v uredbah [št. 1072/2009 in 1073/2009], se šteje, da je napoten na podlagi Direktive [96/71].

[...]

10. Prevozna podjetja s sedežem v državi, ki ni država članica, se ne obravnavajo ugodneje kot podjetja s sedežem v državi članici, vključno pri opravljanju prevozov na podlagi dvostranskih ali večstranskih sporazumov, ki omogočajo dostop do trga Unije ali njegovih delov.

11. Države članice lahko z odstopanjem od člena 9(1) in (2) Direktive [2014/67] glede napotitve voznikov uvedejo samo naslednje upravne zahteve in nadzorne ukrepe:

- (a) obveznost, da mora prevoznik s sedežem v drugi državi članici pristojnim nacionalnim organom države članice, v katero je voznik napoten, predložiti izjavo o napotitvi najpozneje ob začetku napotitve, pri čemer uporabi večjezični standardni obrazec javnega vmesnika, povezanega z informacijskim sistemom za notranji trg (IMI), vzpostavljenim z Uredbo (EU) št. 1024/2012 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg in razveljavitvi Odločbe Komisije 2008/49/ES (uredba IMI) (UL 2012, L 316, str. 1)]; [...]

[...].“

- 53 Člen 9 Direktive 2020/1057, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1, prvi in drugi pododstavek, določa:  
„Države članice do 2. februarja 2022 sprejmejo in objavijo ukrepe, potrebne za uskladitev s to direktivo. O tem takoj obvestijo Komisijo.

Te ukrepe uporabljajo od 2. februarja 2022.“

#### **4. Medinstitucionalni sporazum**

- 54 V točkah od 12 do 16 Medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje z dne 13. aprila 2016 (UL 2016, L 123, str. 1, v nadaljevanju: Medinstitucionalni sporazum), ki so v poglavju III tega sporazuma, naslovljenem „Orodja za boljšo pripravo zakonodaje“, je pod naslovom „Ocena učinka“ določeno:

- „12. Tri institucije se strinjajo, da ocene učinka pozitivno prispevajo k izboljšanju kakovosti zakonodaje Unije.

Ocene učinka so orodje, s katerim si tri institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev, in niso nadomestek za politične odločitve v demokratičnem procesu odločanja. Ocene učinka ne smejo povzročati nepotrebnega odlašanja v procesu priprave zakonodaje ali posegati v pristojnost sozakonodajalcev, da predlagata spremembe.

V ocenah učinka bi bilo treba obravnavati obstoj, obseg in posledice problema ter vprašanje, ali je potrebno ukrepanje na ravni Unije ali ne. V njih bi bilo treba začrtati alternativne rešitve ter po možnosti morebitne kratkoročne in dolgoročne stroške in koristi, pri tem pa celovito in uravnoteženo oceniti gospodarske, okoljske in socialne učinke ter uporabljati tako kvalitativno kot kvantitativno analizo. V celoti bi bilo treba upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ter temeljne pravice. Ocene učinka bi se morale, če je le mogoče, osredotočiti tudi na ‚stroške kot posledice neukrepanja na ravni Unije‘ ter vpliv na konkurenčnost in upravna bremena različnih možnosti, pri čemer bi bil poseben poudarek na malih in srednjih podjetjih (‚najprej pomisli na male‘), digitalnih vidikih in teritorialnem učinku. Ocene učinka bi morale temeljiti na točnih, objektivnih in popolnih informacijah ter biti sorazmerne v svojem obsegu in usmeritvi.

13. Komisija bo izvedla ocene učinka svojih zakonodajnih in nezakonodajnih pobud, delegiranih aktov in izvedbenih ukrepov, za katere se predvideva, da bi lahko imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Ocena učinka bo praviloma priložena pobudam, vključenim v delovnem programu Komisije ali v skupni izjavi.

Komisija bo v svojem procesu ocene učinka opravila čim širša posvetovanja. Njen odbor za regulativni nadzor bo izvedel objektivno preverjanje kakovosti ocen učinka. Končni rezultati ocen učinka bodo ob sprejetju pobude Komisije na voljo Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom ter objavljeni skupaj z mnenjem oziroma mnenji Odbora za regulativni nadzor.

14. Evropski parlament in Svet bosta pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevala njene ocene učinka. V ta namen bodo ocene učinka predstavljene na način, ki bo Evropskemu parlamentu in Svetu olajšal preučevanje odločitev Komisije.

15. Evropski parlament in Svet bosta, ko bo to po njunem mnenju ustrezno in potrebno za zakonodajni proces, izvedla ocene učinka v zvezi z lastnimi bistvenimi spremembami predlogov Komisije. Evropski parlament in Svet bosta za izhodišče za svoje nadaljnje delo praviloma vzela oceno učinka, ki jo izvede Komisija. Opredelitev pojma ‚bistvena‘ sprememba bi morala določiti posamezna institucija.
16. Komisija lahko na lastno pobudo ali na poziv Evropskega parlamenta ali Sveta dopolni svojo oceno učinka ali opravi drugo analitično delo, ki je po njenem mnenju potrebno. Komisija bo pri tem upoštevala vse razpoložljive informacije, fazo, doseženo v zakonodajnem procesu, in potrebo po preprečitvi nepotrebnega odlašanja v tem procesu. Sozakonodajalca bosta v celoti upoštevala vse dodatne elemente, ki jih bo v tej zvezi predložila Komisija.“
- 55 V točki 42 Medinstitucionalnega sporazuma, ki je v poglavju VII tega sporazuma, naslovljenem „Izvajanje in uporaba zakonodaje Unije“, je določeno:

„Tri institucije poudarjajo potrebo po hitri in pravilni uporabi zakonodaje Unije v državah članicah. Roki za prenos direktiv bodo čim krajši, praviloma pa ne daljši od dveh let.“

## II. Dejansko stanje

- 56 Komisija je 31. maja 2017 sprejela več predlogov, ki sestavljajo „prvi sveženj ukrepov za mobilnost“, imenovan tudi sveženj o mobilnosti, namenjen spremembi nekaterih vidikov zakonodaje Unije, ki se uporablja za sektor cestnega prometa.
- 57 Ti so zajemali, prvič, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka ter Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografi (COM (2017) 277 final, v nadaljevanju: predlog uredbe o delovnem času), drugič, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 1071/2009 in (ES) št. 1072/2009 za njuno prilagoditev razvoju v sektorju (COM (2017) 281 final, v nadaljevanju: predlog uredbe o sedežu) ter, tretjič, predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa (COM (2017) 278 final, v nadaljevanju: predlog direktive o napotitvi).
- 58 Tem predlogom sta bili priloženi dve oceni učinka, od katerih se je ena nanašala na prvi in tretji predlog (SWD(2017) 186 final, v nadaljevanju: ocena učinka – socialni sklop), druga pa se je nanašala na drugi predlog (SWD(2017) 194 final, v nadaljevanju: ocena učinka – sklop o sedežu).
- 59 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je 18. januarja 2018 izdal ločeni mnenji o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009 za njuno prilagoditev razvoju v sektorju (COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)) (UL 2018, C 197, str. 38) oziroma o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa (COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)) ter o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka ter Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografi (COM(2017) 277 final – 2017/0122

(COD)) (UL 2018, C 197, str. 45). Evropski odbor regij (OR) je 1. februarja 2018 izdal mnenje o teh treh predlogih, naslovljeno „Evropa v gibanju: cestni promet z vidika delovne sile“ (UL 2018, C 176, str. 57).

- 60 Po razpravah tako v Parlamentu in Svetu kot tudi med tema institucijama je bil med pogajanja, ki so potekala 11. in 12. decembra 2019, v okviru medinstitucionalnega dialoga med Svetom, Parlamentom in Komisijo dosežen kompromis o treh predlogih Komisije.
- 61 Pri glasovanju v Svetu o sprejetju zadevnih treh zakonodajnih aktov 7. aprila 2020 je podporo izrazila kvalificirana večina držav članic, devet od njih, in sicer Republika Bolgarija, Republika Estonija, Republika Ciper, Republika Latvija, Republika Litva, Madžarska, Republika Malta, Republika Poljska in Romunija, pa je sprejetju nasprotovalo.
- 62 Parlament in Svet sta 15. julija 2020 sprejela uredbi 2020/1054 in 2020/1055 ter Direktivo 2020/1057 (v nadaljevanju skupaj: izpodbijani akti).

### III. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

#### A. Zadeva C-541/20

- 63 Republika Litva Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za ničen, primarno, člen 1(3) in (7) Direktive 2020/1057 ali, podredno, to direktivo v celoti;
  - razglasi za nična, primarno, člen 1, točka 6(d), in člen 3 Uredbe 2020/1054 ali, podredno, to uredbo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 64 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:
- tožbo v celoti zavrne in
  - Republiki Litvi naloži plačilo stroškov.
- 65 Podpredsednica Sodišča je s sklepom z dne 13. aprila 2021, Litva/Parlament in Svet (C-541/20 R, EU:C:2021:264), zavrnila predlog Republike Litve za odreditev odloga izvršitve člena 1, točka 6(d), in člena 3 Uredbe 2020/1054.
- 66 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 27. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Litve.
- 67 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

68 Republika Litva je na obravnavi 25. aprila 2023 umaknila predlog za razglasitev ničnosti člena 1(7) Direktive 2020/1057.

### **B. Zadeva C-542/20**

69 Republika Litva Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- razglasi za ničen člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

70 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 26. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Litve.

71 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

### **C. Zadeva C-543/20**

72 Republika Bolgarija Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen, primarno, člen 1, točka 6(c) in (d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, to uredbo v celoti ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

73 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

74 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 29. aprila 2021 Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Bolgarije.

75 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

#### **D. Zadeva C-544/20**

76 Republika Bolgarija Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za nično Direktivo 2020/1057 ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

77 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

78 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 29. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Bolgarije.

79 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

#### **E. Zadeva C-545/20**

80 Republika Bolgarija Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ali, podredno, razglasi za ničen ta člen 1, točka 3, v celoti;
- razglasi za ničen člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ali, podredno, razglasi za ničen ta člen 2, točka 4, v celoti;
- še bolj podredno, razglasi za nično to uredbo v celoti ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

81 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 29. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji, Republiki Litvi in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Bolgarije.

82 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

83 Podpredsednik Sodišča je s sklepom z dne 3. junija 2022, Bolgarija/Parlament in Svet (C-545/20 R, EU:C:2022:445), zavrnil predlog Republike Bolgarije za odreditev odloga izvršitve, primarno, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ali, podredno, tega člena 1, točka 3, v celoti ali, še bolj podredno, Uredbe 2020/1055 v celoti.

## **F. Zadeva C-546/20**

- 84 Romunija Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za ničen, primarno, člen 1, točka 6(c) in (d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, to uredbo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 85 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:
- tožbo v celoti zavrne in
  - Romuniji naloži plačilo stroškov.
- 86 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. aprila 2021 Republiki Latviji dovolil intervencijo v podporo predlogom Romunije.
- 87 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

## **G. Zadeva C-547/20**

- 88 Romunija Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
  - razglasi za ničen člen 2, točka 4, od (a) do (c), Uredbe 2020/1055;
  - podredno, razglasi za nično to uredbo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 89 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 22. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Republiki Litvi dovolil intervencijo v podporo predlogom Romunije.
- 90 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.
- 91 Podpredsednik Sodišča je s sklepom z dne 3. junija 2022, Romunija/Parlament in Svet (C-547/20 R, EU:C:2022:446), zavrnil predlog Romunije za odreditev odloga izvršitve člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b).

## H. Zadeva C-548/20

- 92 Romunija Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za ničen, primarno, člen 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057 ali, podredno, to direktivo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 93 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:
- tožbo v celoti zavrne in
  - Romuniji naloži plačilo stroškov.
- 94 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 22. aprila 2021 Republiki Estoniji in Republiki Latviji dovolil intervencijo v podporo predlogom Romunije.
- 95 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

## I. Zadeva C-549/20

- 96 Republika Ciper Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ali, podredno, razglasi za ničen ta člen 1, točka 3, v celoti;
  - še bolj podredno, razglasi za nično Uredbo 2020/1055 v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 97 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 12. maja 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji, Republiki Litvi in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Ciper.
- 98 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

## J. Zadeva C-550/20

- 99 Republika Ciper Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za nično Direktivo 2020/1057 ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

100 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Republiki Ciper naloži plačilo stroškov.

101 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 29. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Ciper.

102 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

### **K. Zadeva C-551/20**

103 Madžarska Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za nične člen 1, točka 6(c), in člen 2, točka 2, Uredbe (EU) 2020/1054 ter po potrebi vse določbe te uredbe, ki so z njima neločljivo povezane, oziroma navedeno uredbo v celoti;
- razglasi za nične člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in po potrebi vse določbe Uredbe 2020/1055, ki so z njim neločljivo povezane;
- razglasi za nične, primarno, člen 1 Direktive 2020/1057 ali, podredno, člen 1, točka 6, te direktive in po potrebi določbe te direktive, ki so z njim neločljivo povezane, ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

104 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Madžarski naloži plačilo stroškov.

105 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 13. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji, Republiki Litvi in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Madžarske.

106 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

### **L. Zadeva C-552/20**

107 Republika Malta Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- razglasi za ničen člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

108 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 22. aprila 2021 Kraljevini Belgiji, Republiki Estoniji, Republiki Latviji, Republiki Litvi in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Malte.

109 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

### **M. Zadeva C-553/20**

110 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen, primarno, člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ali, podredno, to uredbo v celoti ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

111 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

112 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 27. aprila 2021 Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Poljske.

113 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

### **N. Zadeva C-554/20**

114 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:

- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);

- razglasi za ničen člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g);
  - razglasi za ničen člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055;
  - razglasi za ničen člen 2, točka 5(b), te uredbe;
  - podredno, razglasi za nično navedeno uredbo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 115 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 27. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji, Republiki Litvi in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Poljske.
- 116 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

#### **O. Zadeva C-555/20**

- 117 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:
- razglasi za nična člen 1(3), (4), (6) in (7) ter člen 9(1) Direktive 2020/1057 ali, podredno, to direktivo v celoti ter
  - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 118 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:
- tožbo v celoti zavrne in
  - Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.
- 119 Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 27. aprila 2021 Republiki Estoniji, Republiki Latviji in Romuniji dovolil intervencijo v podporo predlogom Republike Poljske.
- 120 Predsednik Sodišča je s sklepi z istega dne Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta in Sveta ter Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom Sveta.

#### **P. Združitev zadev od C-541/20 do C-555/20**

- 121 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 13. oktobra 2023 v skladu s členom 54(2) Poslovnika odločil, da se zadeve od C-541/20 do C-555/20 združijo za ustni del postopka, če ta še ni končan, in za izdajo končne odločbe.

## IV. Tožbe

### A. Uredba 2020/1054

- 122 Republika Litva (zadeva C-541/20), Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20), Madžarska (zadeva C-551/20) in Republika Poljska (zadeva C-553/20) predlagajo razglasitev ničnosti več določb Uredbe 2020/1054 ali, podredno, te uredbe v celoti.
- 123 Na prvem mestu, s tožbami, ki so jih vložile Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, s katerim je bil odstavek 8 člena 8 Uredbe št. 561/2006 nadomeščen z novim odstavkom 8, ki v bistvu voznikom prepoveduje, da bi v vozilu preživljali redni tedenski čas počitka ali tedenski čas počitka, ki traja več kot 45 ur in je nadomestilo za predhodne skrajšane tedenske čase počitka (v nadaljevanju: prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu).
- 124 Na drugem mestu, s tožbami, ki so jih vložile Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, s katerim je bil v člen 8 Uredbe št. 561/2006 vstavljen odstavek 8a, ki določa obveznost za prevozna podjetja, da organizirajo delo voznikov tako, da se lahko ti vsake tri ali štiri tedne – glede na to, ali so imeli pred tem dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka ali ne – vrnejo v operativni center delodajalca oziroma v kraj svojega prebivališča, da tam začnejo ali preživijo vsaj en redni ali nadomestni tedenski čas počitka (v nadaljevanju: obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054).
- 125 Na tretjem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Madžarska, se predlaga tudi razglasitev ničnosti člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054, s katerim je bil odstavek 4 člena 3 Uredbe št. 165/2014 nadomeščen z novim odstavkom 4 in odstavkom 4a, s katerima je bil na zgodnejši datum prestavljen datum začetka veljavnosti obveznosti namestitve pametnih tahografov druge generacije (v nadaljevanju: tahografi V2).
- 126 Na četrtem in zadnjem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Republika Litva, se predlaga tudi razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem prvi odstavek tega člena določa, da začne ta uredba veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

#### 1. Pregled tožbenih razlogov

- 127 Republika Litva v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-541/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvi, člena 45 PDEU, drugi, člena 26 PDEU (prvi del) in splošnega načela prepovedi diskriminacije (drugi del), tretji, člena 3(3) PEU, členov 11 in 191 PDEU ter politike Unije na področju okolja in boja proti podnebnim spremembam ter, četrti, načela sorazmernosti. Navedena država članica v utemeljitev predloga v tej tožbi za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054 navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvi, na kršitev načela sorazmernosti, drugi, na kršitev obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in, tretji, na kršitev načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU.
- 128 Republika Bolgarija v utemeljitev tožbe (zadeva C-543/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), in člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 navaja pet tožbenih razlogov. Prvi, drugi in tretji tožbeni razlog, ki so usmerjeni zoper člen 1, točka 6(d), te uredbe, se nanašajo na kršitev,

prvi, člena 45 PDEU (prvi del) ter člena 21(1) PDEU in člena 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) (drugi del), drugi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in členu 1 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, priloženega Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti), ter, tretji, načela pravne varnosti. Četrty tožbeni razlog, ki je usmerjen zoper člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in členu 1 navedenega protokola. Peti tožbeni razlog, ki je usmerjen zoper člen 1, točka 6(c) in (d), te uredbe, se nanaša na kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi vsakršne diskriminacije, določenih v členu 18 PDEU ter členih 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic pred Pogodbama, določenega v členu 4(2) PEU, in, „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“, člena 95(1) PDEU.

- 129 Romunija v utemeljitev tožbe (zadeva C-546/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), in člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 navaja tri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog, ki je usmerjen zoper ti določbi, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti iz člena 5(4) PEU. Drugi tožbeni razlog, ki je usmerjen zoper člen 1, točka 6(d), te uredbe, se nanaša na kršitev svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Tretji tožbeni razlog, ki je razdeljen na dva dela in usmerjen zoper člen 1, točka 6(c) in (d), navedene uredbe, se nanaša na kršitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU.
- 130 Madžarska v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-551/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti. Ta država članica v utemeljitev predloga v navedeni tožbi za razglasitev ničnosti člena 2, točka 2, te uredbe navaja tri tožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti, drugi na kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, tretji pa na kršitev obveznosti ohranjanja konkurenčnosti gospodarstva Unije, določene v členu 151, drugi odstavek, PDEU.
- 131 Republika Poljska v utemeljitev tožbe (zadeva C-553/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 navaja pet tožbenih razlogov, ki se nanašajo na kršitev, prvi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, drugi, načela pravne varnosti, tretji, člena 91(2) PDEU, četrty, člena 94 PDEU ter, peti, člena 11 PDEU in člena 37 Listine.
- 132 Zaporedoma je treba preučiti predloge iz tožb za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), člena 1, točka 6(c), člena 2, točka 2, in člena 3 Uredbe 2020/1054.

## **2. Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054**

- 133 Republika Litva (zadeva C-541/20), Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20) in Republika Poljska (zadeva C-553/20) se v utemeljitev tožb za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 v bistvu sklicujejo na kršitev, odvisno od primera:
- načela sorazmernosti (prvi, drugi in tretji del četrtega tožbenega razloga Republike Litve, drugi tožbeni razlog Republike Bolgarije, drugi del prvega tožbenega razloga Romunije in prvi tožbeni razlog Republike Poljske);
  - načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (drugi del drugega tožbenega razloga Republike Litve, prvi del petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in drugi del tretjega tožbenega razloga Romunije);

- načela pravne varnosti (četrti del četrtega tožbenega razloga Republike Litve, tretji tožbeni razlog Republike Bolgarije in drugi tožbeni razlog Republike Poljske);
- prostega gibanja državljanov Unije, določenega v členu 21(1) PDEU in členu 45 Listine (drugi del prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije);
- delovanja notranjega trga iz člena 26 PDEU (prvi del drugega tožbenega razloga Republike Litve);
- prostega gibanja delavcev iz člena 45 PDEU (prvi tožbeni razlog Republike Litve in prvi del prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije);
- svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU (drugi tožbeni razlog Romunije);
- pravil prava Unije na področju skupne prometne politike, določenih v členu 91(2) PDEU (drugi del prvega tožbenega razloga Romunije, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, in tretji tožbeni razlog Republike Poljske) in členu 94 PDEU (drugi del prvega tožbenega razloga Romunije, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, in četrti tožbeni razlog Republike Poljske), ter
- pravil prava Unije na področju varstva okolja (tretji tožbeni razlog Republike Litve in peti tožbeni razlog Republike Poljske).

#### **a) Dopustnost**

##### *1) Trditve strank*

- 134 Svet v zadevi C-543/20 dvomi o dopustnosti predlogov iz tožbe Republike Bolgarije za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, saj naj namen teh predlogov v resnici ne bi bil izpodbijati veljavnost te določbe, temveč pridobiti pojasnilo glede njene razlage.
- 135 Svet v zvezi s tem opozarja, da je treba besedilo sekundarnega prava Unije, kolikor je mogoče, razlagati tako, da je združljivo z določbami Pogodb. Pri tem navaja, da bi bilo v obravnavani zadevi po mnenju Republike Bolgarije člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 mogoče razlagati na tak združljiv način s posledico, da Sodišču v tem primeru ne bi bilo treba preizkusiti tožbenih razlogov, navedenih v podporo njenim predlogom. Torej bi bila bodisi razlaga, ki ji daje prednost ta država članica, točna in torej ta ne bi izpodbijala veljavnosti navedene določbe, bodisi bi bila ta razlaga napačna, ker bi obstajala druga razlaga, združljiva s Pogodbama, in bi bilo treba vse tožbene razloge, navedene v njeno podporo, zavrniti kot neutemeljene.
- 136 Ne bi naj bilo dopustno, da država članica privilegirani položaj, ki ga ima v skladu s členom 263 PDEU, izkoristi za izpodbijanje zakonitosti zakonodajnih aktov prava Unije samo zato, da bi razjasnila njihov pomen, tako da Sodišču predloži različne razlage in mu predlaga, naj zavrne nekatere od njih. Tako kot člena 267 PDEU naj tudi člena 263 PDEU ne bi bilo mogoče uporabiti za postavljanje hipotetičnih vprašanj Sodišču.
- 137 Republika Bolgarija meni, da so predlogi iz njene tožbe za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 dopustni.

## 2) Presoja Sodišča

- 138 Iz povezane razlage členov 263 in 264 PDEU izhaja, da mora biti predmet tožbe, vložene na podlagi prve od teh določb, katere namen je doseči razglasitev ničnosti enega od aktov, navedenih v njenem prvem odstavku, razglasitev ničnosti tega akta. Iz tega izhaja, da tožba, katere *petitum* se nanaša na predlog Sodišču, naj razloži tak akt, nima podlage v členu 263 PDEU in jo je treba zavreči kot nedopustno.
- 139 Kadar pa stranka na podlagi člena 263 PDEU kljub vsemu predlaga razglasitev ničnosti akta Unije ter v tožbi v skladu z zahtevami iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika navede tožbene razloge in trditve v podporo svojemu predlogu in povzetek navedenih razlogov, mora Sodišče nujno in neodvisno od vsakršnega predloga tožeče stranke v zvezi s tem preveriti utemeljenost razlage izpodbijanega akta, ki je uporabljen kot premisa navedenih tožbenih razlogov in trditev. Če namreč Sodišče sprejme drugačno razlago tega akta, lahko ta zadostuje za utemeljitev tega, da se ti zavrnejo kot neutemeljeni.
- 140 V obravnavanem primeru so v tožbi, ki jo je vložila Republika Bolgarija v zadevi C-543/20, jasno in natančno navedeni tožbeni razlogi in trditve v podporo predlogom iz njene tožbe za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ter kratek povzetek teh tožbenih razlogov. Iz te tožbe je tako razvidno, da je predmet tožbe v tej zadevi izpodbijanje zakonitost te določbe na podlagi člena 263 PDEU ob upoštevanju zahtev iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika.
- 141 Poleg tega je iz besedila te tožbe razvidno, da je izhodišče tožbenih razlogov in trditev, ki jih navaja Republika Bolgarija, premisa, da je treba člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 razlagati tako, da je s to določbo voznikom naloženo, da se morajo za to, da izrabijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrniti bodisi v operativni center delodajalca bodisi v kraj svojega prebivališča, ne da bi bila predvidena možnost, da vozniki sami izberejo kraj, kjer želijo preživeti ta čas počitka.
- 142 Za preučitev tožbenih razlogov in trditev mora torej Sodišče preveriti, ali je razlaga člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki je navedena v prejšnji točki in je uporabljena kot njihova premisa, pravilna.
- 143 Republika Bolgarija v uvodnem delu tožbe sicer res tudi sama priznava, da je po eni strani to določbo mogoče razlagati tudi tako, da voznikom ne nalaga take obveznosti vračanja v enega od obeh krajev in da lahko torej ti prosto izberejo, da bodo svoj redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživeli, kjer koli želijo, ter da po drugi strani, če bi se Sodišče odločilo za tako razlago, ne bi bilo treba preučiti tožbenih razlogov in trditev v podporo njeni tožbi, ki se nanašajo na kršitev temeljnih svoboščin delavcev in državljanov Unije do gibanja ter načel sorazmernosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije. Vendar s tako okoliščino ni mogoče utemeljiti tega, da se tožba zavrže kot nedopustna. Sodišče mora namreč vsekakor preveriti utemeljenost razlage navedene določbe, ki je uporabljena kot premisa teh tožbenih razlogov in trditev.
- 144 Ugovor nedopustnosti, ki ga je Svet vložil zoper predlog v tožbi Republike Bolgarije za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 je treba zato zavrniti.

**b) Vsebinska presoja**

- 145 Iz trditvev, s katerimi Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska vsaka v svoji tožbi predlagajo razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je razvidno, da tožbeni razlogi teh držav članic, ki se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU, in določb Pogodbe DEU v zvezi z varovanjem okolja, temeljijo na premisi, da je treba to določbo razlagati tako, kot je navedeno v točki 141 te sodbe, torej tako, da je z njo voznikom naloženo, da se morajo, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrniti bodisi v operativni center delodajalca bodisi v kraj svojega prebivališča, s čimer so prikrajšani za možnost, da sami izberejo kraj, kjer želijo preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka.
- 146 Republika Litva, Republika Bolgarija in Republika Poljska v zvezi s tem zakonodajalcu Unije očitajo, da je kršil načelo pravne varnosti, ker naj člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne bi bil dovolj jasen, zato je treba na prvem mestu preučiti tožbene razloge in trditve, ki se nanašajo na kršitev tega načela.

*1) Kršitev načela pravne varnosti*

*i) Trditve strank*

- 147 Republika Litva v četrtem delu četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, Republika Bolgarija s tretjim tožbenim razlogom in Republika Poljska z drugim tožbenim razlogom trdijo, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela pravne varnosti, ker ni jasen glede svojega natančnega obsega.
- 148 Načelo pravne varnosti naj bi zahtevalo, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe znajdejo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije. Čeprav naj bi bilo mogoče dopustiti, da je zakonodaja nedoločna, da vsebuje abstraktne izraze ali da podeljuje polje proste presoje, naj bi bilo to kljub vsemu dopustno le, če ne privede do samovolje in jo je mogoče pojasniti s sodno prakso, kar naj v obravnavani zadevi ne bi držalo.
- 149 Na prvem mestu, Republika Bolgarija in Republika Poljska menita, da sama narava obveznosti, naloženih voznikom ali prevoznim podjetjem, ni jasno opredeljena. Besedilo člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naj bi namreč puščalo precejšnje dvome glede tega, ali lahko vozniki za izrabo tedenskega časa počitka prosto izberejo drug kraj, ki ni nobeden od obeh krajev, navedenih v tej določbi, ali je spoštovanje obveznosti, ki izhaja iz te določbe, naloženo voznikom ali prevoznim podjetjem in – v zadnjem primeru – ali morajo ta podjetja vozniku zgolj zagotoviti prosti čas in način prevoza, da lahko čas počitka preživi v enem od obeh navedenih krajev, ali pa morajo zagotoviti tudi, da voznik dejansko odide v enega od teh krajev, na kar naj bi napeljevala zlasti uvodna izjava 14 te uredbe, ki napotuje na to, da prevoznik izpolnjuje svoje obveznosti „glede organizacije redne vrnitve“.
- 150 Republika Litva in Republika Bolgarija menita, da je edina razlaga člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki je skladna s temeljnimi svoboščinami voznikov in ciljem izboljšanja delovnih pogojev, ta, da se šteje, da ta določba vozniku ne nalaga vračanja v kraj prebivališča ali državo članico sedeža svojega delodajalca, ampak mora prevoznik delo voznika organizirati tako, da ne ogrozi svobode zadnjenavedenega, da se odloči redni ali nadomestni tedenski čas počitka

preživeti, kjer koli želi. Vendar Republika Bolgarija meni, da bi morala biti tudi v primeru, da ima navedena določba tak obseg, delodajalcu naložena taka obveznost le, če voznik izrazi željo po vrnitvi v enega od teh dveh krajev.

- 151 Na drugem mestu, Republika Litva in Republika Poljska menita, da je zelo težko določiti, kako mora prevozno podjetje konkretno izpolniti obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054. Republika Litva v zvezi s tem trdi, da zakonodajalec Unije ni natančno določil, kako je treba to obveznost izpolniti v praksi. Tako naj ne bi bila pojasnjena niti podrobna pravila glede vračanja voznika, kot so stroški vračanja in dokaz o njem, niti tista glede zavrnitve vračanja in njenih posledic z vidika kazni za delodajalca in, če je to primerno, delavca. Prav tako naj ne bi bil jasno opredeljen izraz „kraj prebivališča“ voznika. Natančneje, ne bi naj bilo jasno, ali se mora voznik iz tretje države vrniti v to državo ali v kraj začasnega prebivališča v zadevni državi članici, in, splošneje, ne bi naj bilo gotovo, ali se ta izraz nanaša na zadevno državo članico ali na natančen naslov kraja prebivališča. Zaradi vseh teh negotovosti naj enotna uporaba Uredbe 2020/1054 ne bi bila mogoča. Republika Poljska trdi, da na podlagi te uredbe ni mogoče ugotoviti, na kakšen način mora prevozno podjetje voznika zavezati k temu, da izkoristi možnost vrnitve, ki mu jo ponuja. Prav tako naj ne bi bilo jasno, katero vozilo je treba uporabiti za to. Člen 1, točka 6(d), navedene uredbe naj bi tako lahko prevoznikom nalagal obveznosti, ki jih nikakor ne morejo izpolniti, ne da bi kršili temeljno pravico delavcev do osebne svobode.
- 152 Na tretjem mestu, Republika Poljska trdi, da vzbuja resne dvome tudi vprašanje, ali ni pred vrnitvijo v kraj prebivališča potrebna vrnitev v operativni center delodajalca. Glede na besedilo člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naj namreč ne bi bilo jasno, ali prevozno podjetje s tem, da voznikom omogoči, da se vrnejo neposredno v kraj prebivališča, izpolni obveznost, da jim zagotovi čas počitka, saj vozniki „začnejo tedenski čas počitka“ v operativnem centru delodajalca. Ta nenatančnost naj bi lahko prevozna podjetja spodbudila k temu, da voznikom zagotovijo prevozno sredstvo do operativnega centra delodajalca in šele nato do kraja njihovega prebivališča, kar naj bi za voznike, ki prebivajo daleč od tega operativnega centra, pomenilo manj kakovosten počitek.
- 153 Na četrtem mestu, Republika Poljska meni, da ni jasno, ali je tahograf, katerega zapisi se uporabijo kot dokazi, ki se zahtevajo s tretjim pododstavkom člena 8(8a) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil v to uredbo vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, tahograf, s katerim se voznik vrne v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, ali tahograf, ki ga voznik običajno uporablja. V skladu s členom 33(2) Uredbe št. 165/2014 naj bi bilo treba podatke, zabeležene s tahografi, hraniti vsaj eno leto. Vendar naj bi lahko prevozno podjetje v skladu z uvodno izjavo 14 Uredbe 2020/1054 izpolnjevanje obveznosti iz člena 1, točka 6(d), te uredbe dokazalo tudi z drugo dokumentacijo, ne da bi bilo v členu 8(8a) Uredbe št. 561/2006 natančno opredeljeno trajanje hrambe navedene dokumentacije.
- 154 Čeprav drži, da lahko države članice pod nekaterimi pogoji sprejmejo ukrepe za uporabo prava Unije, bi morala biti v uredbah kljub vsemu dovolj natančno opredeljena vsebina teh nacionalnih ukrepov. To naj za določbe člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne bi držalo, saj naj bi bilo z njimi pristojnim nacionalnim organom podeljeno preširoko polje proste presoje ali naj bi bila omogočena preširoka paleta raznolikih nacionalnih rešitev. Vendar naj bi bil namen te uredbe prav okrepanje pravno varnost v zvezi z obveznostmi, naloženimi prevoznim podjetjem. Te obveznosti bi bilo torej treba izčrpno in neizpodbitno opredeliti v aktu Unije, ki se neposredno uporablja, da bi tako zagotovili enotno uporabo prava Unije na notranjem trgu. Vendar naj bi, ravno nasprotno, dodatna pojasnila različnih držav članic k določbam navedene uredbe privedla do različnih uporab v teh državah, s čimer naj bi se povečala pravna negotovost.

- 155 Na petem mestu, Republika Bolgarija meni, da se pravna negotovost, do katere naj bi privedel člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kaže v protislovnih razlagah, ki izhajajo tako iz obrazložitvenega memoranduma, ki ga je predstavil Svet med prvim branjem v zakonodajnem postopku, kot iz pojasnil, ki jih je med tem postopkom podal Parlament v zvezi s predlogom spremembe, ki na koncu ni bil sprejet. Potrjena naj bi bila tudi z izjavami Komisije v odgovor na pozive k izjasnitvi, ki so jih nanjo naslovili predstavniki prevoznega sektorja, ter v dokumentih „Vprašanja in odgovori“, zlasti v zvezi z Uredbo 2020/1054 („*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*“ („Sveženj o mobilnosti I – Socialna pravila – Čas vožnje in čas počitka – Vprašanja in odgovori – Dela 1 in 2“), 25. november 2020 in 21. april 2021), ki vsebujejo smernice, ki pa vsekakor niso zavezujoče.
- 156 Na šestem mestu, Republika Bolgarija poudarja, da brez pravne varnosti ni mogoče izključiti, da bi lokalni organi ali državljani Unije člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 razlagali tako, da je voznikom naložena obveznost, da se vsake tri ali štiri tedne vrnejo v kraj prebivališča ali državo članico, v kateri ima sedež njihov delodajalec. Iz poročila belgijske policije naj bi tako izhajalo, da je bila prevoznemu podjetju naložena globa samo zato, ker se voznik, pri katerem je bil opravljen nadzor, ni vrnil po 13 tednih, ne da bi bila opravljena presoja v zvezi s krajem, kjer se je ta voznik odločil preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka, in sicer kljub temu, da naj bi se ta imel možnost vrniti v kraj prebivališča ali v državo članico, v kateri ima sedež njegov delodajalec.
- 157 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

- 158 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da je njihova uporaba predvidljiva za pravne subjekte, zlasti kadar imajo lahko neugodne posledice. To načelo zlasti terja, da predpis zadevnim subjektom omogoča, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga, ter da se lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 223 in navedena sodna praksa).
- 159 Vendar teh zahtev ni mogoče razlagati tako, da nasprotujejo temu, da zakonodajalec Unije v okviru predpisa, ki ga sprejme, uporabi abstrakten pravni pojem, ali da nalagajo, da so v takem abstraktnem predpisu navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 224 in navedena sodna praksa).
- 160 Tako ni nujno, da so v zakonodajnem aktu tehnična pojasnila, saj lahko zakonodajalec Unije postavi splošni pravni okvir, ki ga po potrebi naknadno pojasni (sodba z dne 30. januarja 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 161 Zato dejstvo, da zakonodajni akt podeljuje diskrecijsko pravico organom, pristojnim za njegovo izvajanje, samo po sebi ni v nasprotju z zahtevo po predvidljivosti, če sta obseg in način izvajanja take pravice glede na zastavljeni zakoniti cilj opredeljena dovolj natančno, da se zagotovi ustrezno varstvo pred samovoljo (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 225 in navedena sodna praksa).

- 162 Prav tako načelo pravne varnosti ne pomeni obveznosti, da se pravni red s časom ne spreminja, saj lahko zakonodajalec Unije v okviru diskrecijske pravice, ki jo ima, spremeni obstoječi zakonodajni položaj (glej v tem smislu sodbo z dne 3. junija 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, točka 50).
- 163 Skladnost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 z načelom pravne varnosti je treba presoditi ob upoštevanju teh preudarkov.
- 164 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je s to določbo v člen 8 Uredbe št. 561/2006 vstavljen odstavek 8a, ki vsebuje tri pododstavke.
- 165 V skladu s prvim pododstavkom prevozna podjetja organizirajo delo voznikov tako, da se lahko ti v vsakem obdobju štirih zaporednih tednov vrnejo v operativni center delodajalca ali v svoj kraj prebivališča, da tam začnejo ali preživijo, odvisno od primera, redni ali nadomestni tedenski čas počitka.
- 166 Drugi pododstavek določa, da prevozno podjetje, če ima voznik dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka v skladu s členom 8(6) Uredbe št. 561/2006, kakor je bila spremenjena s členom 1, točka 6(a), Uredbe 2020/1054, organizira delo voznika tako, da se lahko ta tretji teden vrne, da izkoristi redni ali nadomestni tedenski čas počitka.
- 167 Nazadnje, v skladu s tretjim pododstavkom prevozno podjetje dokumentira, kako izpolnjuje to obveznost, in dokumentacijo hrani v svojih prostorih, da jo lahko predloži na zahtevo nadzornih organov.
- 168 Kar na prvem mestu zadeva trditve Republike Litve, Republike Bolgarije in Republike Poljske, da člen 8(8a) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ne omogoča razumevanja, po eni strani, ali je obveznost iz te določbe naložena voznikom ali prevoznim podjetjem, ter po drugi strani, ali lahko vozniki prosto izberejo kraj, ki ni operativni center delodajalca ali kraj njihovega prebivališča, da tam začnejo ali preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka, je treba ugotoviti – kot je jasno razvidno iz besedila navedenega člena 8(8a), še zlasti besednih zvez „[p]revozna podjetja organizirajo“ iz njegovih prvih dveh pododstavkov in „[p]odjetje dokumentira, kako izpolnjuje to obveznost“, iz njegovega tretjega pododstavka – da se določbe navedenega člena 8(8a) ne nanašajo na voznike, ampak na prevozna podjetja, pri čemer je zadnjem naložena obveznost, da organizirajo delo voznikov tako, da se lahko ti – kot je razvidno iz besedne zveze „da se lahko“, uporabljene v prvih dveh pododstavkih – v vsakem obdobju, odvisno od primera, treh ali štirih zaporednih tednov vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, da se tam začne njihov redni ali nadomestni tedenski čas počitka oziroma da ga tam preživijo.
- 169 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 126 sklepnih predlogov, tako člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prevoznim podjetjem nalaga obveznost organizacije dela voznikov, in sicer v smislu, da morajo ta podjetja kot delodajalec z uporabo vseh sredstev, ki jih imajo na voljo v okviru delovnega razmerja, sklenjenega z vozniki, omogočiti, da se ti v svojem delovnem času vrnejo v enega od krajev, navedenih v tej določbi, torej v operativni center delodajalca ali v kraj prebivališča voznikov, pri čemer je ta obveznost poleg tega omejena le na ta kraja in torej ne zajema drugih krajev.
- 170 Vendar se obveznost, navedena v prejšnji točki, razume brez poseganja v svobodo voznika, da se sam odloči redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživeti, kjer koli želi.

- 171 Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 namreč voznikom ne nalaga nobene obveznosti v zvezi s krajem, kjer naj preživijo svoj redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Natančneje, čeprav ta določba – kot potrjuje uvodna izjava 8 Uredbe 2020/1055 – voznikom zagotavlja „pravico“ do vrnitve v enega od obeh v njej določenih krajev, da tam začnejo ali preživijo ta čas počitka, jim v zvezi s tem ne nalaga nikakršne obveznosti. Ne določa torej, da se morajo vozniki v vseh okoliščinah vrniti v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, s čimer jim je prepuščena prosta izbira, da redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo, kjer koli želijo.
- 172 Obseg, ki ga je treba pripisati obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je poleg tega potrjen z uvodno izjavo 14 te uredbe, v kateri je pojasnjeno, da morajo prevozna podjetja, da obdobja odsotnosti voznikov iz kraja njihovega prebivališča niso predolga, delo voznikov organizirati tako, da „lahko“ prispejo v operativni center delodajalca ali kraj svojega prebivališča, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne, pri čemer je hkrati izrecno pojasnjeno, da vozniki „lahko prosto izbirajo, kje želijo preživeti čas počitka“.
- 173 Iz tega je torej razvidno, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 sicer ohranja svobodo voznikov, kar zadeva izbiro kraja, kjer želijo začeti ali preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka, vendar si je zakonodajalec Unije predvsem – in bolj temeljno – prizadeval za to, da se nad vozniki ne izvaja nikakršen pritisk, naj se domnevno odločijo, da se ne bodo vrnili v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča. V zvezi s tem je v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 49) izpostavljeno, da vozniki težko dokažejo svobodo izbire, kadar se odločijo, da bodo čas počitka preživel v vozilu.
- 174 Spomniti je namreč treba, da je treba delavca šteti za šibkejšo stranko v delovnem razmerju, tako da je nujno preprečiti, da bi delodajalec razpolagal z možnostjo, da bi mu omejil njegove pravice ali da bi bil delavec odvrnjen od izrecnega uveljavljanja svojih pravic proti delodajalcu (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, točki 44 in 45 ter navedena sodna praksa).
- 175 Tako člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 v nasprotju s tem, kar predlaga Republika Bolgarija, ni mogoče razlagati tako, da delodajalcu omogoča neizpolnitev obveznosti organizacije dela svojih voznikov na način, da jim omogoči vrnitev, ker naj bi se ti predhodno na splošno odpovedali pravici, ki jim je priznana s to določbo, to je, da redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo, kjer koli želijo.
- 176 Kot je upravičeno ugotovil Svet, člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 tako dopolnjuje člen 9(2) in (3) Uredbe št. 561/2006, katerega vsebina s členom 1, točka 8(b), Uredbe 2020/1054 v bistvu ni bila spremenjena in iz katerega izhaja, da se čas, ki ga voznik porabi za pot do vozila in vrnitev od njega, kadar ga pusti v kraju, ki ni kraj njegovega prebivališča ali operativni center delodajalca, ne šteje za čas počitka. V tem okviru člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 tako odslej voznikom zagotavlja pravico, implicitno vsebovano v členu 9(2) in (3) Uredbe št. 561/2006, da odidejo v enega od obeh navedenih krajev, da tam začnejo ali preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Ker čas, potreben za to vrnitev, ne ustreza času počitka, ampak delovnemu času, delodajalec nosi morebitne stroške, povezane z navedeno vrnitvijo.
- 177 Iz tega izhaja, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prevoznim podjetjem nalaga, da delo svojih voznikov organizirajo tako, da jim omogočijo, da se, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnejo v operativni center podjetja ali v kraj svojega prebivališča, da tam začnejo ali preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka.

- 178 Da ne bi bila ogrožena učinkovitost pravice voznika do vrnitve v enega od krajev iz prejšnje točke, ta določba načeloma prevoznemu podjetju nalaga tudi obveznost, da na svoje stroške organizira vrnitev tega voznika, razen če se ta odloči, da se tja ne bo vrnil, da bi tam začel ali preživel redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Torej prevoznemu podjetju ni treba izvesti potrebnih ukrepov za organizacijo vrnitve določenega voznika, če ga je ta obvestil, da se ne želi vrniti v enega od teh krajev.
- 179 Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 torej v nasprotju s tem, kar predlaga Republika Poljska, prevoznim podjetjem nič bolj ne nalaga, naj voznike prisilijo, da redni ali nadomestni tedenski čas počitka dejansko preživijo v lastnem kraju prebivališča, saj delodajalec ne more določiti kraja, v katerem bo njegov delavec preživel ta čas počitka, še toliko manj pa lahko nadzira voznikove dejavnosti, kadar ta ne dela.
- 180 Iz tega prav tako izhaja, da v nasprotju s tem, kar predvideva Republika Litva, ne more biti izrečena sankcija niti zoper voznika, če ta zavrne možnost, da bi redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživel v kraju svojega prebivališča, niti zoper prevozno podjetje, če se voznik ne vrne v enega od krajev, navedenih v tej določbi, če navedeno podjetje lahko dokaže, da se je voznik prosto odločil, da ne bo izkoristil možnosti vrnitve, ki jo je podjetje nameravalo organizirati.
- 181 Kar na drugem mestu zadeva trditve Republike Litve in Republike Poljske v zvezi s tem, da Uredba 2020/1054 ne vsebuje natančnih pojasnil glede praktičnega izpolnjevanja obveznosti iz člena 1, točka 6(d), te uredbe, da se omogoči vrnitev voznikov, še zlasti glede organizacije te morebitne vrnitve s strani prevoznih podjetij, je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 159 te sodbe, načelo pravne varnosti ne nasprotuje temu, da zakonodajalec Unije v okviru predpisa, ki ga sprejme, uporabi abstrakten pravni pojem, in ne nalaga, da so v takem abstraktnem predpisu navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov.
- 182 Za zagotovitev spoštovanja načela pravne varnosti se torej od zakonodajalca Unije ne zahteva, da opredeli vsa posebna podrobna pravila za izvajanje določb zakonodajnega akta niti da predvidi vse konkretne položaje, za katere se te določbe lahko uporabijo, saj ima ta zakonodajalec – kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 160 te sodbe – pravico uporabiti splošen pravni okvir, ki ga je mogoče pozneje pojasniti, da se tako zagotovi prožnost in se deluje v skladu z načelom sorazmernosti.
- 183 Zakonodajalcu Unije torej ni mogoče očitati, da v splošni določbi, kot je člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ni pojasnil vseh praktičnih podrobnih pravil v zvezi z organizacijo dela, kar zadeva morebitno vrnitev voznikov, zlasti tistih v zvezi s prevoznim sredstvom, ki ga lahko uporabijo za to vrnitev. Taka pojasnila bi posegala v prožnost, ki jo je zakonodajalec Unije želel omogočiti prevoznim podjetjem kot delodajalcem, da lahko v okviru delovnega razmerja, sklenjenega z njihovimi vozniki, sama določijo konkretna pravila uresničevanja med seboj povezanih pravic, podeljenih voznikom, glede na vsak posamezen položaj. Če naj se ne ogrozi navedena nujna prožnost, zakonodajalcu Unije ni mogoče nič bolj očitati, da ni v taki splošni določbi izrecno pojasnil podrobnih pravil, v skladu s katerimi morajo prevozna podjetja obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 uskladiti s spoštovanjem svobode voznikov, da izberejo kraj, kjer želijo preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka, saj so taka podrobna pravila odvisna od vsakega posameznega primera.

- 184 Prav tako je treba zavrniti trditve Republike Litve, da izraz „kraj prebivališča“ ni jasno opredeljen. Glede na običajni pomen tega izraza in ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je kraj prebivališča kraj, v katerem ima zadevna oseba običajno središče svojih interesov (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, točka 37, in z dne 11. septembra 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, točka 26 in navedena sodna praksa), je treba šteti, da se ta pojem jasno in natančno nanaša na določen kraj, in ne na ozemlje države članice kot celote, kot predlaga Republika Litva.
- 185 Kar zadeva poseben položaj voznikov iz tretjih držav, prav tako ni mogoče trditi, da dejstvo, da s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni izrecno urejen ta položaj, pomeni kršitev načela pravne varnosti, saj morajo v skladu s to določbo prevozna podjetja omogočiti vrnitev takih voznikov med delovnim časom bodisi v kraj njihovega prebivališča, ki je lahko v tretji državi, bodisi v operativni center delodajalca, ki je na ozemlju Unije.
- 186 Kar na tretjem mestu zadeva natančnejše trditve Republike Poljske v tem okviru, to je, da se zdi, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prevoznim podjetjem nalaga obveznost zagotovitve, da se bodo vozniki lahko najprej vrnili v operativni center delodajalca, preden bodo lahko nato odšli v kraj svojega prebivališča, s čimer naj bi jim bila odvzeta možnost neposredne vrnitve v zadnjenavedeni kraj, je ni mogoče sprejeti. Iz samega besedila te določbe v povezavi z uvodno izjavo 14 te uredbe je namreč razvidno, da morajo imeti vozniki možnost, da se vrnejo v prvega „ali“ drugega od obeh navedenih krajev, da tam začnejo ali preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Domnevni praktični zapleti, ki naj bi jih povzročila obveznost, da se voznik najprej vrne v operativni center delodajalca, preden se lahko nato vrne v kraj svojega prebivališča, torej izhajajo iz napačne razlage navedene določbe s strani te države članice.
- 187 Dalje, čeprav člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 voznikom ne nalaga, da se morajo najprej vrniti v operativni center delodajalca, preden lahko nato po želji odidejo v kraj svojega prebivališča, prevoznemu podjetju kot delodajalcu ne prepoveduje niti tega, da voznikom, ki jih zaposluje, naloži, da se najprej vrnejo v ta operativni center, če je ta obveznost naložena med delovnim časom, saj taka obveznost v zvezi z delovnim časom spada pod okrilje prava, ki se uporablja za delovno razmerje med tem podjetjem in njegovimi vozniki.
- 188 Poleg tega taka morebitna obveznost za zadevne voznike, da se najprej vrnejo v operativni center delodajalca, tem nikakor ne odvzema pravice, da po tem, ko po potrebi izpolnijo navodila delodajalca, da se morajo vrniti v ta operativni center, s čimer izpolnijo obveznost, ki jim je naložena iz naslova delovnega razmerja, sklenjenega z njim, izberejo kraj, kjer želijo preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka.
- 189 Kar na četrtem mestu zadeva trditve Republike Poljske, da tretji pododstavek člena 8(8a) Uredbe 561/2006, ki je bil v ta člen vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ni dovolj jasen v zvezi s tem, kako morajo prevozna podjetja dokumentirati izpolnjevanje obveznosti iz te določbe, je treba ugotoviti, da je mogoče v skladu z uvodno izjavo 14 zadnjenavedene uredbe to obveznost glede dokazovanja izpolniti tako z uporabo tahografskih zapisov kot tudi z urniki dela voznikov ali drugo dokumentacijo.
- 190 Iz tega izhaja, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 140 sklepnih predlogov, da je želel zakonodajalec Unije prevoznim podjetjem ponuditi določeno prožnost, tako da jim je dal možnost, da z uporabo vse v ta namen upoštevne dokumentacije dokažejo tako izpolnjevanje obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 kot tudi način, kako je bila ta obveznost, če je to primerno, v danem primeru usklajena z izraženo izbiro voznika, da svoj redni ali nadomestni

tedenski čas počitka preživi drugje, ne pa v kraju svojega prebivališča. Taka prožnost je poleg tega skladna s prožnostjo, ki jo zakonodajalec Unije ponuja prevoznim podjetjem v zvezi s samo organizacijo vrnitve voznika.

- 191 V zvezi s tem okoliščina, da v tretjem pododstavku člena 8(8a) Uredbe št. 561/2006, ki je bil vanj vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ni natančneje opredeljeno, kako in, konkretnije, s katerimi dokumenti lahko prevozna podjetja dokažejo, da izpolnjujejo obveznost iz te določbe, ne pomeni, da se z njo krši načelo pravne varnosti.
- 192 Najprej, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 159 te sodbe, zahtev, ki izhajajo iz načela pravne varnosti, namreč ni mogoče razlagati tako, da nalagajo, da so v predpisu vedno navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov. Zato določba, kakršna je ta iz člena 8(8a), tretji pododstavek, Uredbe št. 561/2006, ki je bil vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki se uporablja za številne različne položaje, ne sme niti podrobno pojasnjevati niti podrobno urejati vseh položajev, za katere se uporablja.
- 193 Dalje, opozoriti je treba, da v zvezi s tahografskimi zapisi, glede katerih je v uvodni izjavi 14 Uredbe 2020/1054 pojasnjeno, da so lahko upoštevni dokazi, sama Uredba št. 165/2014, kakor je bila spremenjena s členom 2 Uredbe 2020/1054, vsebuje sklop posebnih določb, katerih namen je zagotavljanje nadzora nad spoštovanjem določb Uredbe št. 561/2006, pri čemer je Komisija v skladu s členom 2, točka 8(a), Uredbe 2020/1054 zadolžena za sprejetje podrobnih določb za enotno izvajanje obveznosti zapisovanja in hrambe določenih podatkov v zvezi z delovnim časom.
- 194 Če bi se poleg tega izkazalo, da je treba še dodatno pojasniti nekatera konkretna pravila, v skladu s katerimi prevozna podjetja izpolnjujejo svoje obveznosti na podlagi člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kot so tista v zvezi z dokazovanjem spoštovanja te določbe, je treba poudariti, da člen 18 Uredbe št. 561/2006, ki z Uredbo 2020/1054 ni bil spremenjen, države članice v skladu s členom 291(1) PDEU izrecno pooblašča, da sprejmejo ukrepe, potrebne za izvajanje Uredbe št. 561/2006. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo, da gre za akt Unije, in če določajo natančno izvajanje polja proste presoje, ki jim ga podeljuje ta uredba, vse v mejah njenih določb (sodba z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 195 Nazadnje, ker na ravni Unije ali nacionalni ravni ni natančnih predpisov glede načina, na katerega morajo prevozna podjetja dokazati, da izpolnjujejo obveznost, ki jim je naložena v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, morajo ta podjetja sama kot delodajalec v okviru prožnosti, ki jo ponuja zakonodajalec Unije, izbrati zanesljivo in učinkovito metodo, s katero je mogoče zagotoviti izpolnjevanje zahteve po dokazovanju v zvezi s to obveznostjo, pri čemer uporabijo vsa sredstva, ki jih imajo na voljo v okviru delovnega razmerja, sklenjenega z vozniki (glej po analogiji sodbo z dne 30. januarja 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 196 Kar na petem mestu zadeva trditve Republike Bolgarije v zvezi z nekaterimi navedbami, ki izhajajo iz zakonodajnega postopka, zadostuje ugotovitev, da niti pojasnila Parlamenta v zvezi s predlogi sprememb, ki so bili zavrženi v tem postopku, niti pojasnila Sveta v obrazložitvenem memorandumu glede predloga uredbe o delovnem času, ki so vmesni akti, ki jih institucije Unije sprejmejo za pripravo sprejetja zakonodajnega akta, ne da bi dokončno zavzele stališče, ne morejo

vplivati na razlago člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kot izhaja iz besedila končne različice te določbe, ki jo je sprejel zakonodajalec Unije. Iz tega sledi, da taki dokumenti ne morejo biti vir pravne negotovosti.

- 197 Enako velja za izjave, ki jih je Komisija podala po sprejetju Uredbe 2020/1054, kot so tiste iz dokumentov „Vprašanja in odgovori“ v zvezi s to uredbo, navedenih v točki 155 te sodbe, saj ti dokumenti, ki poleg tega niso neobičajni, nikakor niso pravno zavezujoči (glej po analogiji sodbo z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točka 47). S temi izjavami ni mogoče dokazati, da se s členom 1, točka 6(d), navedene uredbe krši načelo pravne varnosti.
- 198 Na šestem mestu in nazadnje, z okoliščino, ki jo zatrjuje Republika Bolgarija, to je, da naj bi belgijska policija naložila globo zgolj zato, ker se voznik, nad katerim je bil opravljen nadzor, ni vrnil po 13 tednih, ne da bi bila opravljena kakršna koli presoja v zvezi s krajem, kjer se je odločil preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka, in sicer kljub temu, da naj bi se ta voznik imel možnost vrniti v kraj svojega prebivališča ali v državo članico, v kateri ima sedež njegov delodajalec – tudi če bi bila dokazana – ni mogoče dokazati, da se s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 krši načelo pravne varnosti. Take kršitve namreč ni mogoče razumno izpeljati iz načina, kako so nacionalni organi navedeno določbo uporabili v posameznem primeru.
- 199 Zato je treba četrti del četrtega tožbenega razloga Republike Litve, tretji tožbeni razlog Republike Bolgarije in drugi tožbeni razlog Republike Poljske zavrniti kot neutemeljene.
- 200 Iz tega izhaja, da je treba druge tožbene razloge in trditve, ki so jih navedle Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska v podporo predlogom za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kot sta prvonavedeni državi članici tudi sami izrecno priznali v tožbah in na obravnavi, zavrniti, saj temeljijo na napačni premisi, da naj bi ta določba voznikom nalagala, da se, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, ne da bi jim bilo omogočeno, da sami izberejo kraj, kjer želijo preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka.

## 2) *Kršitev načela sorazmernosti*

### *i) Trditve strank*

- 201 Republika Litva s prvim, drugim in tretjim delom četrtega tožbenega razloga, Republika Bolgarija z drugim tožbenim razlogom, Romunija s prvim delom prvega tožbenega razloga in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdijo, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 202 Na prvem mestu, te štiri države članice izpodbijajo sorazmernost obveznosti iz te določbe kot tako.
- 203 Prvič, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska menijo, da navedena obveznost ni v skladu z načelom sorazmernosti zaradi njenih negativnih posledic za prevozna podjetja, zlasti kar zadeva precejšnje finančne stroške, ki nastanejo tem podjetjem.
- 204 Po eni strani naj bi zaradi navedene obveznosti nastali obratovalni stroški, povezani z organizacijo vrnitve v državo članico sedeža, in izpad prihodkov, povezan s časom, porabljenim za to vrnitev, med katerim naj vozniki, ki naj bi potovali s praznimi vozili, ne bi opravljali nikakršne pridobitne

dejavnosti, kar naj bi povzročilo omejitev poslovne dejavnosti in zmanjšanje prihodkov. Na drugi strani naj bi zahteva, ki je prevoznim podjetjem naložena s tretjim pododstavkom člena 8(8a) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, in ki narekuje dokumentiranje, kako ta podjetja izpolnijo obveznost iz te določbe, povzročila tudi velike dodatne obremenitve.

- 205 Prevozna podjetja pa naj bi bila večinoma MSP, za katera naj bi bile vse te obremenitve še posebej velike. V zvezi s tem naj bi EESO poudaril potrebo po omejitvi teh obremenitev, OR pa naj bi opozoril na to, da imajo države članice na obrobju Unije več težav z doseganjem osrednjega notranjega trga. Poleg tega naj bi bila zadevna določba sprejeta v obdobju gospodarske krize, ki jo je povzročila pandemija covida-19, zato naj bi se njeni negativni učinki še povečali.
- 206 Drugič, obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naj ne bi bila v skladu z načelom sorazmernosti zaradi njenih negativnih posledic za voznike.
- 207 Najprej, Republika Litva in Republika Bolgarija menita, da ta obveznost krši navedeno načelo, ker z omejevanjem pravice voznikov, da sami izberejo, kje želijo preživeti čas počitka, s čimer je poseženo v njihovo svobodo gibanja, pomeni očitno neustrezen ukrep, ki presega potrebno za uresničitev cilja izboljšanja pogojev za počitek delavcev. Republika Poljska v tem okviru trdi, da je navedena obveznost v nasprotju s členom 4(f) Uredbe št. 561/2006, v skladu s katerim pojem „počitek“ vključuje vsako neprekinjeno obdobje, v katerem lahko voznik svobodno razpolaga s svojim časom. Ta država članica trdi še, da je zakonodajalec Unije v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 samovoljno določil kraja, kjer morajo biti vozniki med počitkom.
- 208 Dalje, Republika Litva, Romunija, Republika Bolgarija in Republika Poljska trdijo, da bo večje število voženj zaradi obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzročilo večjo utrujenost voznikov, zlasti tistih, ki se bodo morali vračati v države članice na obrobju Unije. Neravnovesje za te voznike, ki ga ustvarja ta obveznost, naj bi ob upoštevanju izčrpanosti zaradi intenzivnega ritma vrnitev vplivalo na njihovo zdravje in delovno sposobnost. Ta položaj naj bi imel negativne posledice tudi za varnost v cestnem prometu. Tako naj zadevni ukrep ne bi bil ustrezen za uresničitev cilja, ki mu sledi ta uredba, to je izboljšati delovne pogoje voznikov v Uniji in varnost v cestnem prometu.
- 209 Nazadnje, Romunija trdi, da čeprav je eden od ciljev Uredbe 2020/1054, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 1, pritegniti kvalificirane delavce na področju cestnega prometa, bo prisilna selitev prevoznih podjetij zaradi stroškov, povezanih s to novo obveznostjo, izpostavila precej voznikov tveganju izgube zaposlitve ali prisilne selitve v drugo državo članico, da bi lahko še naprej opravljali dejavnost, za katero so kvalificirani. Tako naj bi glede na informacije, ki jih ima Romunija, več kot 45 % prevoznih podjetij s sedežem v tej državi članici razmišljalo o ustanovitvi družb ali odvisnih družb oziroma selitvi svoje dejavnosti v zahodnoevropske države članice, da bi omililo negativne učinke ukrepov, ki sestavljajo sveženj o mobilnosti. Ti negativni učinki naj bi nastali v sektorju, ki je za nacionalno gospodarstvo ključnega pomena, saj storitve cestnega prevoza blaga spadajo med sektorje, ki ustvarijo največ izvoza Romunije in pomembno prispevajo k nacionalni trgovinski bilanci.
- 210 Tretjič, po mnenju Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni v skladu z načelom sorazmernosti zaradi njenih negativnih posledic za okolje. Ta obveznost naj bi namreč pomenila vsakodnevno načrtovanje dodatnih voženj za odhod in vrnitev na tisoče voznikov. Natančneje, vozniki iz držav članic na obrobju Unije naj bi morali objektivno prepotovati zelo dolge razdalje, ki so veliko daljše od tistih, ki jih

opravijo njihovi kolegi iz srednje in zahodne Evrope, kjer naj bi potekala večina prevozov v Uniji. Poleg tega naj bi se vrnitve verjetno opravljale z zmanjšanim tovorom ali brez njega, zato naj bi bilo na tisoče vozil prisiljenih potovati brez tovora. To znatno povečanje števila voženj naj bi pomenilo večje emisije ogljikovega dioksida (CO<sub>2</sub>) in naj bi imelo velik vpliv na okolje.

- 211 Četrtrič, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska trdijo, da obstajajo rešitve, ki so manj omejujoče za voznike in prevozna podjetja. Svobodo voznikov naj bi bilo namreč mogoče ohraniti z določitvijo obveznosti za prevozna podjetja, da organizirajo vrnitev le v primerih, v katerih se vozniki želijo vrniti. Tako naj prevoznim podjetjem ne bi bilo treba nositi čezmernih dodatnih stroškov. Ta rešitev naj bi zagotavljala večjo prožnost in s tem ustrezno varstvo pravic voznikov. Poleg tega Republika Poljska poudarja, da je med zakonodajnim postopkom Odbor Parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve predlagal tak ukrep.
- 212 Na drugem mestu, Romunija in Republika Poljska izpodbijata preučitev, ki jo je zakonodajalec Unije opravil v zvezi s sorazmernostjo ukrepa iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, in zlasti grajata, da v zvezi s končno različico te določbe ni bila opravljena ocena učinka, s čimer naj bi bil kršen Medinstitucionalni sporazum, zlasti njegove točke od 12 do 15. Zakonodajalec Unije naj tako ne bi analiziral več okoliščin, ki so upoštevne za položaj, ki naj bi ga urejala navedena določba.
- 213 Prvič, Republika Poljska trdi, da zakonodajalec Unije ni analiziral vprašanja, ali bi izpolnjevanje obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prispevalo k povečanju prometa. Vendar naj bi v praksi in ker naj bi se ta obveznost izpolnjevala s cestnim prevozom, njeno izpolnjevanje povzročilo 8.880.000 povratnih voženj na leto. Zakonodajalec Unije naj poleg tega ne bi upošteval precejšnjih razdalj, ki jih bodo morali vozniki, zaposleni v državah članicah na obrobju Unije, prepotovati za izpolnitev te obveznosti.
- 214 Drugič, Republika Poljska trdi, da zakonodajalec Unije ni ustrezno analiziral vpliva obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 na varnost voznikov. Zakonodajalec naj ne bi upošteval mnenja EESO o predlogu uredbe o delovnem času, v katerem naj bi ta odbor obžaloval, da predlaganim spremembam ni bila priložena poglobljena ocena varnosti voznikov in potnikov ter varnosti v cestnem prometu ob upoštevanju utrujenosti voznikov. Romunija trdi, da ob sprejetju te določbe ni bil upoštevan vpliv, ki ga imajo na voznike ponavljajoče se dolgotrajne vožnje v kratkih obdobjih.
- 215 Tretjič, Republika Poljska trdi, da je s končnim besedilom člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 – drugače od njegove prvotne različice – prevoznim podjetjem naloženo dokumentiranje, kako izpolnjujejo z njo določeno obveznost, in hramba te dokumentacije, da jo bodo lahko predložili v primeru nadzora, čeprav v zvezi s tem ni bila opravljena ocena učinka. Po mnenju te države članice bi bilo treba pred naložitvijo take obveznosti opraviti izčrpno oceno njenih učinkov, pri čemer je treba upoštevati, da so prevozna podjetja večinoma MSP.
- 216 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

#### *ii) Presoja Sodišča*

- 217 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska s svojimi trditvami izpodbijajo skladnost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 z načelom sorazmernosti. Ker Romunija in Republika Poljska poleg tega izpodbijata, da je zakonodajalec Unije sploh preučil sorazmernost te določbe, je treba najprej preučiti zadnje navedeno trditev.

– *Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054*

- 218 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti zakonodajalec Unije pred Sodiščem zmožen dokazati, da je zadevni akt sprejel z dejanskim izvajanjem svoje diskrecijske pravice. V ta namen mora biti zmožen vsaj predložiti ter jasno in nedvoumno obrazložiti osnovne podatke, na podlagi katerih je bil ta akt sprejet in od katerih je bilo odvisno izvajanje njegove diskrecijske pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 116 in navedena sodna praksa).
- 219 Vendar ima zakonodajalec Unije široko diskrecijsko pravico ne le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak tudi glede upoštevnosti teh osnovnih podatkov (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 220 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da oblika, v kateri so navedeni osnovni podatki podani, ni pomembna. Zakonodajalec Unije lahko upošteva ne le oceno učinka, temveč tudi kateri koli drug vir informacij (sodba z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 221 Sodišče je tako pojasnilo, da obveznost izvedbe ocene učinka v vseh okoliščinah ne izhaja iz besedila točk od 12 do 15 Medinstitucionalnega sporazuma (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 82).
- 222 Čeprav Medinstitucionalni sporazum v točki 14 določa, da morata Parlament in Svet pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevati ocene učinka Komisije, je namreč v točki 12 tega sporazuma navedeno, da so take ocene „orodje, s katerim si tri institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev, in niso nadomestek za politične odločitve v demokratičnem procesu odločanja“. Zato Parlament in Svet, čeprav morata upoštevati ocene učinka Komisije, nista vezana na njihovo vsebino, zlasti v zvezi s presojami iz teh ocen (sodba z dne 21. marca 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, točka 101 in navedena sodna praksa).
- 223 Tako zgolj s tem, da je zakonodajalec Unije sprejel drugačen ukrep, ki je morda bolj omejujoč od tistega, ki ga je Komisija predlagala v oceni učinka, ni mogoče dokazati, da je ta zakonodajalec očitno prestopil meje tistega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja (sodba z dne 21. marca 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, točka 102 in navedena sodna praksa).
- 224 Iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da kadar zakonodajalec Unije spremeni bistvene elemente predloga, ki ga je predložila Komisija, točka 15 Medinstitucionalnega sporazuma temu zakonodajalcu ne nalaga nobene obveznosti, da posodobi oceno učinka Komisije, saj ta točka določa le možnost, da se izvede taka posodobitev, ko bo po mnenju Parlamenta in Sveta „to [...] ustrezno in potrebno za zakonodajni proces“ (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194, točka 43).
- 225 Iz tega izhaja, da čeprav je priprava ocen učinka faza zakonodajnega postopka, ki mora praviloma nastopiti, kadar bi zakonodajni predlog lahko imel znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke, opustitve take ocene učinka ni mogoče opredeliti kot kršitev načela sorazmernosti, če je zakonodajalec Unije v posebnem položaju, v katerem mu ni treba opraviti te ocene in ima na

voljo dovolj elementov, na podlagi katerih lahko presodi sorazmernost sprejetega ukrepa (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točki 84 in 85).

- 226 V zvezi s tem lahko zakonodajalec Unije, da bi učinkovito izvajal svojo diskrecijsko pravico, v zakonodajnem postopku upošteva znanstvene podatke in druge ugotovitve, ki so postale razpoložljive, vključno z znanstvenimi dokumenti, ki so jih države članice uporabile na sejah Sveta in s katerimi Svet sam ne razpolaga (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 86 in navedena sodna praksa). Zakonodajalec Unije lahko upošteva tudi informacije, ki so javne in so dostopne vsem zainteresiranim osebam ali podjetjem (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 39).
- 227 V obravnavani zadevi ni sporno, da je imel zakonodajalec Unije ob sprejetju Uredbe 2020/1054 na voljo oceno učinka in da se je ta nanašala zlasti na obveznost iz člena 1, točka 6(d), te uredbe. V oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20), priloženi predlogu uredbe o delovnem času, je z ugotovitvijo negativnih učinkov za zdravje voznikov zaradi stresa in utrujenosti kot posledice dolgih obdobj, ki jih preživijo daleč od kraja prebivališča, namreč podrobno preučen vpliv ukrepa, s katerim se poenostavi izraba tedenskega časa počitka voznikov v kraju njihovega prebivališča (del 1/2, str. 41, 55 in 63).
- 228 V tem okviru je člen 1, točka 5(c), tega predloga določal, da se v člen 8 Uredbe št. 561/2006 vstavi odstavek 8b, v skladu s katerim mora prevozno podjetje organizirati delo voznikov tako, da lahko ti v vsakem obdobju treh zaporednih tednov vsaj en redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo v kraju svojega prebivališča.
- 229 Kot upravičeno navaja Republika Poljska v podporo svojim trditvam, sicer drži, da v zvezi s končno različico obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kakršno je sprejel zakonodajalec Unije, ni bila opravljena dodatna ocena učinka, čeprav se razlikuje od člena 1, točka 5(c), predloga uredbe o delovnem času.
- 230 Vendar je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 220 do 226 te sodbe, ne le da zakonodajalcu Unije ni treba v vseh okoliščinah imeti na voljo ocene učinka, ampak ga poleg tega taka ocena niti ne zavezuje, zato lahko navedeni zakonodajalec prosto sprejema druge ukrepe, ki niso predmet te ocene učinka. Torej zgolj to, da je zakonodajalec Unije v Uredbi 2020/1054 sprejel določbo, ki se razlikuje od tiste, ki jo je predlagala Komisija na podlagi ocene učinka – socialni sklop, še ne zadostuje kot dokaz, da ta zakonodajalec ni preučil sorazmernosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- 231 V nasprotju s tem, kar predlaga Republika Poljska, ti preudarki niso v ničemer omajani z Medinstitucionalnim sporazumom, natančneje z njegovo točko 15. Čeprav namreč drži, da je v tej določbi navedeno, da bosta „[P]arlament in Svet [...] izvedla ocene učinka v zvezi z lastnimi bistvenimi spremembami predlogov Komisije“, hkrati nič manj ne drži – kot je bilo navedeno v točki 224 te sodbe – da navedena točka 15 tema institucijama ne nalaga nobene obveznosti, saj določa le možnost, da se taka ocena učinka izvede, ko bo po mnenju Parlamenta in Sveta „to [...] ustrezno in potrebno za zakonodajni proces“, kot izrecno izhaja iz njenega besedila.
- 232 Vsekakor je treba ugotoviti, da je po eni strani s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 pravilo o vračanju voznikov vsake tri tedne, ki ga je Komisija predvidela v predlogu uredbe o delovnem času, omejeno na položaj, v katerem je imel voznik v skladu s pravilom o odstopanju iz člena 8(6),

tretji pododstavek, Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 6(a), Uredbe 2020/1054, dva zaporedna skrajšana časa počitka. V skladu s členom 1, točka 6(d), zadnjenavedene uredbe je tako načelno pravilo vračanje voznikov vsake štiri tedne.

- 233 Po drugi strani člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 določa, da lahko prevozno podjetje delo voznikov organizira tudi tako, da se lahko ti vrnejo bodisi v kraj svojega prebivališča bodisi v operativni center delodajalca. Kot je navedel Svet, bi morala zadnja možnost poenostaviti izpolnitev obveznosti iz te določbe, še zlasti kadar – kot je navedeno v točki 185 te sodbe – voznik prebiva v tretji državi ali v kraju, oddaljenem od operativnega centra delodajalca.
- 234 Iz tega izhaja, da je bila obveznost izvedbe dodatne ocene učinka še toliko manj nujna, saj je v obravnavani zadevi določba, ki jo je zakonodajalec Unije nazadnje sprejel v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, prožnejša za prevozna podjetja od določbe, ki jo je predlagala Komisija, tako da je učinek za ta podjetja manjši.
- 235 Z nobeno od trditev Romunije in Republike Poljske ni mogoče dokazati, da bi moral imeti zakonodajalec Unije na voljo tako dodatno oceno učinka v zvezi z obveznostjo iz te določbe.
- 236 Kar na prvem mestu zadeva trditve Romunije in Republike Poljske v zvezi s tem, da zakonodajalec Unije ni preučil vpliva obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 zaradi dodatnih voženj, ki naj bi jih povzročila, na gostoto prometa, je iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20 in 21) razvidno, da se je že pred začetkom veljavnosti te določbe in kljub nekaterim razlikam glede na to, ali so bili vozniki zaposleni v državi članici, ki je v Unijo vstopila od 1. maja 2004 ali pred tem datumom, večina voznikov ne glede na to, v kateri državi članici je imel njihov delodajalec sedež, vsaj vsake štiri tedne vračala v kraj svojega prebivališča. Natančneje, iz te ocene učinka je v zvezi s tem razvidno, da čeprav vse več voznikov, zaposlenih večinoma v eni od držav članic, ki so v Unijo vstopile od 1. maja 2004, preživi dolga obdobja daleč od doma, tudi ti vozniki na splošno na cesti preživijo le od dva do štiri zaporedne tedne, preden se vrnejo v kraj svojega prebivališča, medtem ko vozniki, zaposleni v eni od držav članic, ki je v Unijo vstopila pred tem datumom, zunaj kraja svojega prebivališča na splošno ne ostanejo več kot en ali dva tedna. Iz tega izhaja, da je imel torej zakonodajalec Unije na voljo dovolj elementov za presojo učinka navedenega člena 1, točka 6(d), na gostoto prometa.
- 237 Na drugem mestu, trditve Republike Poljske, da zakonodajalec Unije ni ustrezno analiziral vpliva obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 na varnost voznikov, je treba zavrnilo iz istega razloga, kot je naveden v prejšnji točki.
- 238 Kar na tretjem mestu zadeva trditve te države članice v zvezi z neobstojem ocene učinka, ki bi se nanašala na ukrep iz tretjega pododstavka člena 8(8a) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, v skladu s katerim morajo prevozna podjetja dokumentirati, kako izpolnjujejo obveznost iz te določbe, zadostuje ugotovitev, da je ta ukrep, katerega namen je odgovoriti na eno glavnih težav, ugotovljenih v oceni učinka – socialni sklop, to je težavo z zagotavljanjem spoštovanja zakonodaje Unije (del 1/2, str. 14–17), neločljivo povezan s to obveznostjo, v zvezi s katero je bila izvedena ocena učinka in za izpolnjevanje katere si prizadeva. Kot je poleg tega razvidno iz uvodne izjave 14 zadnjenavedene uredbe in kot je bilo ugotovljeno v točki 189 te sodbe, je mogoče obveznost glede dokazovanja, naloženo s tem ukrepom, izpolniti s katerim koli dokumentom, saj ni zakonodajalec Unije v zvezi s tem določil nobenega posebnega pravila.

- 239 Zato je treba zavrniti trditve Romunije in Republike Poljske, ki se nanašajo na to, da zakonodajalec Unije ni preučil učinkov, ki izhajajo iz obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- *Sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054*
- 240 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se z načelom sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, zahteva, da so akti, ki jih sprejme zakonodajalec Unije, primerni za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 340 in navedena sodna praksa).
- 241 To načelo je določeno tudi v členu 5(4) PEU in členu 1 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.
- 242 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, je Sodišče zakonodajalcu Unije v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznalo široko polje proste presoje na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene. Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga želi doseči zakonodajalec Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 112 in navedena sodna praksa).
- 243 Vendar mora zakonodajalec Unije, tudi če ima široko polje proste presoje, svojo odločitev utemeljiti z objektivnimi merili in preučiti, ali cilji, zastavljeni z izbranim ukrepom, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje. V skladu s členom 5 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti je namreč treba pri osnutkih zakonodajnih aktov upoštevati potrebo po tem, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči (sodba z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 115 in navedena sodna praksa).
- 244 Kadar je zadevni akt predmet pravnega sredstva, mora zakonodajalec Unije pred Sodiščem dokazati, da je ob njegovem sprejetju dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico, pri čemer je upošteval vse upoštevne podatke in okoliščine položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, kot je razvidno že iz točke 218 te sodbe, da mora biti ta zakonodajalec zmožen vsaj predložiti ter jasno in nedvoumno obrazložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov iz navedenega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njegove diskrecijske pravice.
- 245 V zvezi s tem mora tožeča stranka navesti razloge, iz katerih neugodnosti, ki izhajajo iz zakonodajne izbire zakonodajalca Unije, niso sorazmerne v primerjavi s prednostmi, ki jih ta sicer ima (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točka 177 in navedena sodna praksa).
- 246 Poudariti je treba še, da kadar zadevni akt Unije učinkuje v vseh državah članicah in temelji na tem, da se ob upoštevanju ciljev tega akta zagotovi ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi, ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se upošteva položaj vseh držav članic

Unije, samo po sebi v nasprotju z načelom sorazmernosti (sodbi z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točka 167, in z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194, točka 106).

- 247 Načela, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točkah od 240 do 246 te sodbe, se v celoti uporabljajo za ukrepe, sprejete na področju skupne prometne politike, kakršni so ukrepi, določeni z Uredbo 2020/1054, ki je sprejeta na podlagi člena 91(1) PDEU ter zahteva politične odločitve in zapletene presoje v zvezi z njihovimi gospodarskimi in socialnimi učinki (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točki 112 in 113). Tako je bilo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča s Pogodbo DEU Parlamentu in Svetu s tem, da jima nalaga oblikovanje skupne prometne politike, podeljeno široko polje proste presoje glede sprejetja ustreznih skupnih pravil (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2004, Španija in Finska/Parlament in Svet, C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točki 29 in 56 ter navedena sodna praksa).
- 248 Vprašanje, ali je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 kršil načelo sorazmernosti, je treba preučiti ob upoštevanju teh preudarkov.
- 249 Cilj te določbe, ob upoštevanju katerega je treba preučiti njeno sorazmernost, je, kot je razvidno med drugim iz uvodnih izjav 1, 2, 6, 8, 14 in 36 te uredbe, izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike v Uniji, tako da se zagotovi, da se vozniki lahko za redni ali nadomestni tedenski čas počitka redno vračajo v kraj prebivališča, tako da čas, ki ga vozniki, ki opravljajo prevoze v mednarodnem prometu, preživijo zunaj tega kraja prebivališča, ni predolg. Namen navedene določbe je tako odpraviti položaj, v katerem ni bilo jasnih pravil glede časa tedenskega počitka in vračanja voznikov v kraj prebivališča.
- 250 Ta cilj je del splošnejšega cilja Uredbe 2020/1054, ki je, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, zagotoviti pravično poslovno okolje za prevozna podjetja, da se vzpostavi varen, učinkovit in družbeno odgovoren sektor cestnega prometa, ki zagotavlja nediskriminacijo in privablja kvalificirane delavce. S tega vidika je namen te uredbe določiti socialna pravila Unije na področju cestnega prometa, ki so jasna, sorazmerna, ustrezajo svojemu namenu, so preprosta za uporabo in izvrševanje ter se učinkovito in dosledno izvajajo po vsej Uniji.
- 251 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, ki ne izpodbijajo legitimnosti teh različnih ciljev, trdijo, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 sam po sebi krši zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 252 Da bi opredelili, ali se s to določbo spoštuje navedeno načelo, je treba preučiti, ali je obveznost, ki jo določa, primerna za uresničitev cilja, zastavljenega s to določbo – to je izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike, tako da se zagotovi, da čas, ki ga vozniki, ki opravljajo prevoze v mednarodnem prometu, preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, ni predolg – ali očitno ne presega potrebnega za uresničitev tega cilja in ali je glede na navedeni cilj sorazmerna.

*Primernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 za uresničitev zastavljenega cilja*

- 253 Kar na prvem mestu zadeva primernost obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, za uresničitev zastavljenega cilja, zadostuje ugotovitev, da se z ukrepom, s katerim je prevoznim podjetjem naloženo, da morajo voznikom omogočiti, da se, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, da tam začnejo oziroma preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka, zagotavlja, da ti vozniki ne

preživljajo dolgih obdobjih zunaj kraja svojega prebivališča, saj jim ponuja možnost, da se, če želijo, tja vračajo v rednih presledkih, ki niso daljši od štirih tednov, potem ko so po potrebi in v skladu s konkretnimi pravili za izpolnjevanje te obveznosti odšli v operativni center delodajalca v skladu z možnostma, ponujenima tem prevoznim podjetjem, na kar je bilo opozorjeno v točkah od 186 do 188 in 233 te sodbe.

- 254 Iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20 in 21) je sicer res razvidno, da so se tudi pred sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 številni vozniki ne glede na to, v kateri državi je imel njihov delodajalec sedež, vsaka dva do vsake štiri tedne že vračali v kraj svojega prebivališča, tako da bi morala imeti obveznost iz te določbe le omejen vpliv na prevozna podjetja.
- 255 Vendar v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, iz tega kljub vsemu ni mogoče izpeljati, da ta obveznost ni primerna za uresničitev zastavljenega cilja.
- 256 Čeprav se je namreč veliko voznikov, zaposlenih v Uniji, že pred sprejetjem Uredbe 2020/1054 vsaj vsake štiri tedne vračalo v kraj svojega prebivališča, to ni veljalo za vse te voznike. Poleg tega je iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20) – podobno kot iz študije, ki jo je izvedla Komisija v zvezi s socialno zakonodajo, ki je veljala v prevoznem sektorju pred sprejetjem te uredbe („Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report“ („Naknadna ocena socialne zakonodaje v prevoznem sektorju in njena uporaba, Končno poročilo“, junij 2016 (v nadaljevanju: naknadna ocena glede socialne zakonodaje), str. 24), omenjene v uvodni izjavi 4 navedene uredbe – razvidno, da so se obdobja, ki jih vozniki, zaposleni v Uniji, preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, v zadnjih desetih letih precej podaljšala. Tako člen 1, točka 6(d), iste uredbe zadevnim voznikom zagotavlja prav boljšo socialno zaščito, z uporabo obveznega in enotnega pravila v Uniji pa hkrati zagotavlja tudi pravičnejšo konkurenco med prevoznimi podjetji in izboljšanje varnosti v cestnem prometu v celotni Uniji.
- 257 V teh okoliščinah je lahko zakonodajalec Unije upravičeno menil, da je ta določba primerna za uresničitev z njo zastavljenega cilja.

*Nujnost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054*

- 258 Kar na drugem mestu zadeva nujnost obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, jo Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska izpodbijajo z obrazložitvijo, da naj bi obstajali manj omejujoči alternativni ukrepi.
- 259 V zvezi s tem drži, da je bila v okviru zakonodajnega postopka predvidena možnost omejitve te obveznosti na primere, ko se vozniki odločijo za vrnitev, kot je to razvidno iz mnenja Odbora Parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve, ki ga navaja Republika Poljska.
- 260 Vendar zakonodajalec Unije te alternativne možnosti ni izbral. Ker je namreč voznik, kot je bilo že navedeno v točki 174 te sodbe, šibkejša stranka v pogodbenem razmerju s svojim delodajalcem, bi taka možnost lahko privedla do tega, da izbira voznika ne bi bila povsem prosta, saj bi bil lahko pod pritiskom, naj izbere v skladu z interesi delodajalca. V oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 49) pa je bila v zvezi z izrabo tedenskega časa počitka izpostavljena prav težavnost dokazovanja, da je bila izbira voznikov dejansko svobodna.
- 261 V teh okoliščinah je lahko zakonodajalec Unije upravičeno menil, da z alternativnim ukrepom, ki ga predlagajo Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, ne bi bilo mogoče doseči enakega rezultata kot s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.

*Sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054*

- 262 Kar na tretjem mestu zadeva sorazmernost obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je treba opredeliti, ali ta določba – kot trdijo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska – nalaga pretirano breme glede na negativne posledice, ki naj bi jih imela za prevozna podjetja, voznike oziroma okolje, v primerjavi s ciljem, ki si ga prizadeva uresničiti.
- 263 V zvezi s ciljem v splošnem interesu iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 je treba opozoriti, da Unija, kot je razvidno iz člena 3(3) PEU, ne le, da vzpostavi notranji trg, temveč si prizadeva tudi za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji med drugim na visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu, ki je usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, pri čemer med drugim spodbuja socialno varstvo. Unija zato nima le ekonomskega, ampak ima tudi socialni cilj (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točki 76 in 77 ter navedena sodna praksa). V skladu s preambulo Pogodbe DEU je nenehno izboljševanje življenjskih razmer in delovnih pogojev „temeljni cilj“ Unije.
- 264 V zvezi s tem člen 90 PDEU določa, da se cilji Pogodb uresničujejo v okviru skupne prometne politike. Poleg tega je v členu 9 PDEU posebej glede ciljev na področju socialne politike pojasnjeno, da Unija pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upošteva zahteve, ki so povezane s temi cilji. Tako mora zakonodajalec Unije v celoti upoštevati navedene cilje, med katerimi so v skladu s členom 151, prvi odstavek, PDEU zlasti spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, zagotavljanje ustrezne socialne zaščite in visoka raven varovanja zdravja ljudi.
- 265 Pomembnost teh ciljev lahko upraviči negativne gospodarske posledice za nekatere gospodarske subjekte, celo znatne (glej po analogiji sodbi z dne 23. oktobra 2012, Nelson in drugi, C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 81, in z dne 2. septembra 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, točka 98).
- 266 V tem okviru je treba tudi poudariti, da v skladu s sodno prakso Sodišča, čeprav so z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da ta akt prilagodi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da upošteva prečne cilje Unije iz člena 9 te pogodbe, med katerimi so zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti in zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite. Zakonodajalec Unije lahko namreč v takem primeru svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju (sodba z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točki 41 in 42 ter navedena sodna praksa).
- 267 Natančneje, Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da ima zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so vplivale na notranji trg, pravico prilagoditi zakonodajni akt, da tako ponovno vzpostavi ravnovesje med prisotnimi interesi ter tako okrepi socialno zaščito zadevnih delavcev in poveča pravičnost konkurence na tem trgu s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točki 62 in 64).
- 268 Vendar je Komisija v oceni učinka – socialni sklop, priloženi predlogu uredbe o delovnem času, ugotovila ne le, da imajo lahko dolga obdobja, ki jih vozniki preživijo daleč od kraja prebivališča, negativne učinke za njihovo zdravje zaradi stresa in utrujenosti, ampak tudi, da so se obdobja, ki

jih vozniki, zaposleni v Uniji, preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, v zadnjih desetih letih precej podaljšala zaradi internacionalizacije trga prevoza, pri čemer je poudarila, da je pomanjkanje voznikov delno posledica poslabšanja delovnih pogojev, ki škoduje podobi in privlačnosti poklica (del 1/2, str. 9 in 20).

- 269 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, prvič, trditve v zvezi z negativnimi posledicami za prevozna podjetja, ki naj bi izhajale iz obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, na katere se sklicujejo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska.
- 270 V zvezi s tem je treba uvodoma ugotoviti, da si je zakonodajalec Unije prizadeval zagotoviti določeno raven prožnosti za ta podjetja, da bi tako ublažil take posledice.
- 271 Najprej, člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 se namreč ne nanaša na vse tedenske čase počitka, ampak le na tiste, ki jih vozniki izkoristijo v vsakem štiritedenskem obdobju, pri čemer se to obdobje skrajša na tri tedne le, kadar so pred tem imeli dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka.
- 272 Dalje, zakonodajalec Unije s tem, da ni natančno opredelil pravil za izpolnjevanje obveznosti iz te določbe, prevoznim podjetjem pušča manevrski prostor, da lahko izberejo način, za katerega sama menijo, da je najustreznejši za njeno izpolnitev.
- 273 Kot je bilo poleg tega že navedeno v točkah 186 in 233 te sodbe, navedena določba delodajalcu omogoča, da organizira vrnitev voznikov, če to želijo, bodisi v kraj svojega prebivališča bodisi v operativni center tega delodajalca, medtem ko je Komisija z radikalnejšim pristopom v členu 1, točka 5(c), svojega predloga uredbe o delovnem času predvidela, da se delodajalcu naloži organizacija te vrnitve le v kraj prebivališča njegovih voznikov.
- 274 Nazadnje, člen 12 Uredbe št. 561/2006, kakor je bil spremenjen s členom 1, točka 11, Uredbe 2020/1054, ponuja dodatne elemente prožnosti, kar zadeva vračanje voznikov. V skladu z navedenim členom 1, točka 11, lahko namreč voznik, da bi dosegel operativni center delodajalca ali kraj svojega prebivališča, da bi tam začel oziroma preživel redni ali nadomestni tedenski čas počitka, dnevni in tedenski čas vožnje prekorači za največ eno uro ali največ dve uri, če je imel neposredno pred dodatno vožnjo neprekinjen 30-minutni odmor ter se to podaljšanje nadomesti z enako dolgim obdobjem počitka, ki se koristi v enem kosu skupaj s katerim koli obdobjem počitka pred koncem tretjega tedna po zadevnemu tednu. Iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 51) je razvidno, da je namen te spremembe voznikom, zlasti tistim, ki opravljajo dolge mednarodne vožnje, omogočiti, da se vrnejo v kraj prebivališča ali operativni center delodajalca, da redni ali nadomestni tedenski počitek preživijo v tem kraju svojega prebivališča ali drugem zasebnem kraju po svoji izbiri.
- 275 Kar natančneje zadeva trditve v zvezi s stroški, ki jih bo za prevozna podjetja povzročil člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je treba poudariti, da lahko okrepitev socialne zaščite nekaterih kategorij delavcev s strani zakonodajalca Unije, v obravnavani zadevi prek obveznosti iz te določbe, katere namen je izboljšati njihove delovne pogoje z zagotovitvijo, da čas, ki ga preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, ni predolg, povzroči dodatne stroške za delodajalce, ki morajo poskrbeti za njeno izpolnjevanje. Vendar dejstvo, da lahko obveznost, ki jo je določil zakonodajalec Unije, povzroči določene stroške za prevozna podjetja, ki nosijo breme njene izpolnitve, kot tako še ne pomeni kršitve načela sorazmernosti, razen če so ti stroški očitno nesorazmerni v primerjavi z zastavljenim ciljem.

- 276 V zvezi s tem, kar najprej zadeva trditve Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske, da naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 zaradi potrebe po organizaciji vračanja voznikov, ki naj bi v znatnem delu potekalo z vozili brez tovora, povzročil precejšnje dodatne stroške za podjetja, ki imajo pogosto status MSP, zadostuje ugotovitev, da so te države članice zgolj na splošno in abstraktno navedle tak vpliv na stroške prevoznih podjetij, ne da bi zatrjevale kakršen koli konkreten element, s katerim bi bilo mogoče dokazati, v čem naj bi bil ta vpliv pretiran glede na zastavljeni cilj. Republika Poljska poleg tega tudi sama poudarja, da je stroške, ki jih povzroči vračanje v operativni center delodajalca ali kraj voznikovega prebivališča, „težko oceniti“ in da je „težko predložiti izračun stroškov“.
- 277 Kot pa je razvidno iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20 in 21), se je večina voznikov že pred začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne glede na to, v kateri državi članici je imel njihov delodajalec sedež, v kraj svojega prebivališča vračala vsaj vsake štiri tedne.
- 278 Dalje, kar zadeva trditve Romunije in Republike Poljske, da ta določba nalaga posebej velika bremena prevoznim podjetjem s sedežem v državah članicah, opredeljenih kot „države članice na obrobju Unije“ – v primerjavi z drugo skupino držav članic, ki so bile, odvisno od primera, opredeljene kot „države članice v osrednjem delu Unije“ ali „države članice v zahodnem delu Unije“ – je treba ugotoviti, da bi bili lahko stroški, povezani z obveznostjo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, večji za prevozna podjetja, ne glede na to, v kateri državi članici imajo sedež, ki so se odločila za poslovni model, v okviru katerega večino – če že ne vseh – svojih storitev opravljajo za prejemnike s sedežem v državah članicah, oddaljenih od prve države članice, in katerih vozniki torej prevoze opravljajo daleč od kraja svojega prebivališča.
- 279 Kot pa je upravičeno poudaril Svet, prav vozniki, zaposleni pri prevoznih podjetjih, ki so se odločila za tak poslovni model, najbolj potrebujejo zaščito, ki izhaja iz harmonizacijskega pravila iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, kar potrjuje sorazmernost te določbe za uresničitev z njo zastavljenega cilja izboljšanja delovnih pogojev.
- 280 Dalje, ker naj bi zadevni poslovni model uporabljala predvsem prevozna podjetja s sedežem v nekaterih državah članicah, iz sodne prakse Sodišča, navedene v točki 246 te sodbe, izhaja, da kadar zadevni akt Unije učinkuje v vseh državah članicah in temelji na tem, da je zagotovljeno ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi ob upoštevanju ciljev tega akta, ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se upošteva položaj vseh držav članic Unije, samo zase v nasprotju z načelom sorazmernosti.
- 281 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse, navedene v točkah 266 in 267 te sodbe, izhaja, da ima zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so vplivale na notranji trg, pravico prilagoditi zakonodajni akt, da tako ponovno vzpostavi ravnovesje med prisotnimi interesi ter poveča socialno zaščito voznikov s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev, in zagotovi pošteno konkurenco.
- 282 V obravnavani zadevi pa se zdi, da je želel zakonodajalec Unije s spremembo zakonodaje Unije v zvezi z delovnim časom voznikov, kot je razvidno iz uvodne izjave 1 Uredbe 2020/1054, prav ponovno vzpostaviti ravnovesje ob upoštevanju na eni strani interesa voznikov, da se jim zagotovijo boljši delovni pogoji in da se izboljša varnost v cestnem prometu, ter na drugi strani interesa delodajalcev, da svojo prevozno dejavnost opravljajo v pravičnem poslovnem okolju.

- 283 Zakonodajalec Unije je lahko na podlagi takšnega ponderiranja različnih zadevnih interesov, ki ga je opravil v okviru širokega polja proste presoje, ki ga ima na področju skupne prometne politike, štel, da je zaradi znatnega povečanja dolgih obdobj, ki jih vozniki, zaposleni v Uniji, preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, do katerega je prišlo v zadnjih desetih letih, treba uvesti poseben ukrep za izboljšanje njihovih delovnih pogojev in da so negativni učinki, ki jih imajo dolga obdobja, preživeta daleč od kraja prebivališča, na njihovo zdravje, resnejši od negativnih posledic, zlasti kar zadeva stroške, za določeno število podjetij, ki bolj ali manj stalno zagotavljajo storitve v državah članicah, ki niso države, v katerih imajo sedež. Takšna ponovna vzpostavitev ravnovesja je v skladu s socialnimi ambicijami Unije, določenimi med drugim v členu 9 PDEU.
- 284 Tako ni mogoče izključiti, da bo člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzročil različne učinke za prevozna podjetja glede na to, v kateri državi članici imajo sedež, vendar hkrati nič manj ne drži, da je treba morebitne negativne učinke, ki bi lahko iz tega izhajali v zvezi z obremenitvijo določenih delodajalcev, uravnovesiti s pozitivnimi učinki, ki jih bo to imelo z vidika socialne zaščite za vse voznike, zaposlene v Uniji. Dejstvo, da učinki, ki jih povzroči ta določba, niso enaki v vseh državah članicah, torej ne dokazuje, da je zakonodajalec Unije sprejel očitno nesorazmeren ukrep.
- 285 Kar poleg tega zadeva trditve Republike Poljske v zvezi s stroški kot posledico obveznosti dokumentiranja iz tretjega pododstavka člena 8(8a) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je treba poudariti, da je namen navedene obveznosti odpraviti eno od glavnih težav, ugotovljenih v oceni učinka – socialni sklop, to je težavo z zagotavljanjem spoštovanja zakonodaje Unije (del 1/2, str. 14–17). Dalje, kot je bilo že navedeno zlasti v točki 189 te sodbe, je mogoče izpolnjevanje obveznosti iz zadnjenavedene določbe dokazati s katerim koli dokumentom, torej zlasti s tahografskimi zapisi in urniki dela voznikov, s čimer je mogoče omejiti stroške tako zahtevanega dokumentiranja. Že v skladu s členom 16(2) Uredbe št. 561/2006 in členom 33(2) Uredbe št. 165/2014 v različicah, ki sta se uporabljali pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, so morala namreč prevozna podjetja voditi in najmanj eno leto hraniti navedeni vrsti dokumentov.
- 286 Nazadnje, v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na pandemijo covid-19, zadostuje ugotovitev, da zakonodajalcu Unije ni bilo treba učinkov te pandemije odpravljati v okviru Uredbe 2020/1054, katere namen je izboljšati delovne pogoje voznikov, in sicer še toliko manj, ker je bil to predmet drugih posebnih zakonodajnih aktov Unije, na področju prevoza na primer Uredbe (EU) 2020/698 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 2020 o posebnih in začasnih ukrepih zaradi izbruha COVID-19 glede obnovitve ali podaljšanja nekaterih potrdil, spričeval, licenc, dovoljenj in pooblastil ter odloga nekaterih rednih preverjanj in rednih usposabljanj na nekaterih področjih prometne zakonodaje (UL 2020, L 165, str. 10). Učinki pandemije covid-19 torej niso upoštevni za presojo skladnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 z zahtevami, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 287 Vsekakor člen 14(2) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil spremenjen s členom 1, točka 13, Uredbe 2020/1054, državam članicam omogoča, da v nujnih primerih v izjemnih okoliščinah odobrijo začasno izjemo od uporabe določb Uredbe št. 561/2006 med drugim v zvezi s trajanjem vožnje in počitka za obdobje, ki ne presega 30 dni, kar ustrezno obrazložijo in to nemudoma uradno sporočijo Komisiji.
- 288 Drugič, kar zadeva trditve v zvezi z negativnimi posledicami za voznike, ki naj bi izhajale iz obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki jih zatrjujejo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, je treba najprej kot neutemeljene zavrniti trditve,

v katerih te države članice navajajo, da ta določba omejuje pravico voznikov do izbire kraja, kjer želijo preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Kot namreč izhaja iz točk od 168 do 180 te sodbe, te trditve temeljijo na napačni premisi, da naj bi bila z navedeno določbo voznikom odvzeta možnost, da prosto izberejo drug kraj za izrabo tega časa počitka. Kot je bilo navedeno v točki 200 te sodbe, je treba te trditve torej zavrniti že samo iz tega razloga.

- 289 Kar zadeva trditve Republike Poljske v tem okviru, ki se nanašajo na samovoljnost krajev, v katerih morajo po mnenju te države članice vozniki v skladu s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne začeti ali preživeti redni ali nadomestni tedenski čas počitka, jih je treba zavrniti. Poleg navedenega v prejšnji točki namreč ni mogoče resno izpodbijati, da delodajalčev operativni center in kraj voznikovega prebivališča, ki sta objektivno kraja, v katerih bi lahko voznik, odvisno od primera, začel ali preživel tedenski čas počitka, pomenita – kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 211 in 212 sklepnih predlogov – dejansko vez s tem voznikom.
- 290 V zvezi s tem je treba opozoriti, prvič, da je Sodišče že razsodilo, da bi moral operativni center, v katerem je voznik ponavadi baziran, ustrezati kraju, v katerem redno začinja opravljati svojo službo, da bi prevzel in vozil s tahografom opremljeno vozilo, in v katerega se vrne ob koncu službe v okviru običajnega opravljanja svojih nalog (glej v tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, točki 27 in 31).
- 291 Kot je bilo po drugi strani že navedeno v točki 184 te sodbe, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da država, v kateri zadevne osebe običajno prebivajo, ustreza državi, v kateri je tudi središče njihovih interesov.
- 292 Dalje, trditve Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzroča večjo utrujenost voznikov zaradi povratnih voženj na dolge razdalje, ni mogoče sprejeti. V skladu s členom 9(2) in (3) Uredbe št. 561/2006, katerega vsebina s členom 1, točka 8(b), Uredbe 2020/1054 v bistvu ni bila spremenjena, je čas, ki ga voznik porabi za vrnitev v delodajalčev operativni center ali v kraj svojega prebivališča, delovni čas. Kot pa je upravičeno pripomnil Svet, te države članice ne pojasnjujejo, zakaj bi bil delovni čas, porabljen za tako vrnitev, bolj utrujajoč kot delovni čas, porabljen za katero koli drugo vožnjo, opravljeno v okviru prevoza, naročenega pri delodajalcu. Dejansko je tako iz naknadne ocene glede socialne zakonodaje (str. 24) kot tudi iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 20) razvidno, da so prav dolga obdobja, ki jih vozniki preživijo daleč od kraja svojega prebivališča, vir utrujenosti in stresa, česar poleg tega ne izpodbija nobena od teh štirih držav članic.
- 293 Kar nazadnje zadeva trditve Romunije, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 škoduje interesom voznikov zaradi tveganja izgube zaposlitve kot posledice stečajev in selitev prevoznih podjetij, so, ker noben konkreten element ne dokazuje njihove utemeljenosti, popolnoma špekulativne.
- 294 Tretjič, kar zadeva trditve v zvezi z negativnimi posledicami za okolje, ki naj bi jih povzročila obveznost iz navedenega člena 1, točka 6(d), Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska natančneje trdijo, da bo treba zaradi te obveznosti načrtovati številne dodatne vožnje na dolge razdalje. Kot pa je bilo navedeno zlasti v točki 236 te sodbe, je bilo v oceni učinka – socialni sklop ugotovljeno, da se je večina voznikov, vključno s tistimi, zaposlenimi v državah članicah, ki so v Unijo vstopile od 1. maja 2004, že pred sprejetjem te določbe v kraj svojega prebivališča vračala v manj kot štiritedenskih rednih presledkih.

- 295 Poleg tega v nasprotju s tem, kar predlagajo Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, nikakor ni neizogibno, da vozniki za uresničevanje pravice, ki jim je priznana s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, uporabijo prazna vozila. Po eni strani lahko namreč prevozna podjetja v okviru prožnosti, ki jo ta določba omogoča pri izpolnjevanju obveznosti, ki jo določa, uporabijo druga prevozna sredstva, kot je javni prevoz, katerih uporaba ne povzroči nujno dodatnih emisij, povezanih z izpolnjevanjem te obveznosti kot take. Po drugi strani je mogoče, da se vrnitev v enega od obeh krajev iz te določbe združi z vrnitvijo vozil prevoznega podjetja v njegov operativni center v okviru rednih poslovnih dejavnosti.
- 296 V teh okoliščinah zatrjevani vpliv člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 na okolje, natančneje v obliki morebitnega povečanja emisij onesnaževal, ni neposredno povezan s to določbo, ampak je odvisen od organizacijskih izbir prevoznih podjetij za izpolnitev obveznosti iz navedene določbe.
- 297 Torej člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne povzroči očitno nesorazmernih neugodnosti glede na cilj, zastavljen s to določbo.
- 298 Glede na navedeno ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije ob sprejetju navedene določbe prekoračil meje svoje diskrecijske pravice.
- 299 Zato je treba trditve Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske, s katerimi se izpodbija sorazmernost člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, zavrniti.
- 300 Tako je treba prvi, drugi in tretji del četrtega tožbenega razloga Republike Litve, drugi tožbeni razlog Republike Bolgarije, drugi del prvega tožbenega razloga Romunije in prvi tožbeni razlog Republike Poljske zavrniti kot neutemeljene.

### *3) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije*

#### *i) Trditve strank*

- 301 Republika Litva z drugim delom drugega tožbenega razloga, Republika Bolgarija s prvim delom petega tožbenega razloga in Romunija z drugim delom tretjega tožbenega razloga trdijo, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela prepovedi diskriminacije, kot je določeno v členu 18 PDEU. Republika Bolgarija navaja tudi kršitev členov 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic, določenega v členu 4(2) PEU, in člena 95(1) PDEU, „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“.
- 302 Na prvem mestu, te tri države članice trdijo, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 krši načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, ker povzroča diskriminacijo med prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah z obrobja Unije in tistimi s sedežem v državah članicah iz osrednjega dela Unije. Organizacija dela voznikov težkih tovornih vozil tako, da se lahko vrnejo v kraj prebivališča oziroma operativni center delodajalca vsaj vsake štiri tedne, naj bi bila namreč precej manj omejujoča za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki imajo velik nacionalni trg, katerih vozniki opravljajo prevoze v državi članici sedeža prevoznega podjetja blizu kraja svojega prebivališča, kot za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, katerih nacionalni trg je omejen, in se osredotočajo na mednarodni prevoz. Natančneje, Romunija trdi, da bi obveznost iz tega člena 1, točka 6(d), lahko povzročila velike izgube za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, ki bi bile vsekakor bistveno

večje od izgub prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah srednje ali zahodne Evrope. Poleg tega bi bilo treba pri oceni učinkov Uredbe 2020/1054 in, natančneje, njenega člena 1, točka 6(d), na trg prevoza upoštevati še druge elemente iz prvega svežnja ukrepov za mobilnost. Ocena vseh teh ukrepov naj bi namreč razkrila celovito diskriminatornost za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije.

- 303 Republika Litva poleg tega trdi, da diskriminacija, ki jo povzroča člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, ovira uresničevanje svoboščin, značilnih za notranji trg, ker so ta podjetja v manj ugodnem položaju v primerjavi s prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah v osrednjem delu Unije in v regijah, ki se nahajajo v okolici tega osrednjega dela. Ta določba naj bi tako pomenila protekcionistični ukrep, s katerim so prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije izključena s trga prevoza na delu ozemlja Unije in katerega namen je zmanjšati obseg dejavnosti teh podjetij. Zadnjenavedena podjetja naj bi namreč morala ne le voznikom ponuditi delovne pogoje, s katerimi se omejuje njihova svoboda gibanja, ampak tudi svojo dejavnost organizirati tako, da del prevozov, ki jih opravijo vozila, ne bi bil donosen ali pa bi vozila ostala prazna med čakanjem na nadomestnega voznika ali na njegovo vrnitev iz operativnega centra delodajalca ali kraja prebivališča po izteku časa počitka.
- 304 Na drugem mestu, Republika Litva in Republika Bolgarija trdita, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzroča diskriminacijo voznikov, zaposlenih v prevoznih podjetjih s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, v primerjavi z vozniki, zaposlenimi pri prevoznih podjetjih s sedežem v državah članicah iz osrednjega dela Unije, saj naj bi vrnitev v državo članico prebivališča pomenila dolge poti v kratkih časovnih obdobjih, česar naj vozniki ne bi nujno želeli. Zaradi zadevne obveznosti naj bi v okviru iste države članice prišlo tudi do diskriminacije med lokalnimi vozniki in vozniki iz drugih držav članic. Poleg tega naj bi bili delavci, zaposleni v državah članicah na obrobju Unije, postavljeni v objektivno bolj zapleten položaj, saj naj bi morali za uresničevanje pravice do rednega ali nadomestnega tedenskega počitka prevoziti daljše razdalje in si vzeti več časa kot delavci, zaposleni v regijah v okolici osrednjega dela Unije.
- 305 Na tretjem mestu, Republika Bolgarija trdi, da obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 krši tudi načelo enakosti držav članic, saj naj bi bile države članice z obrobja Unije v precej manj ugodnem položaju.
- 306 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## *ii) Presoja Sodišča*

- 307 Uvodoma je treba zavrnilo trditev Republike Bolgarije, ki se nanaša na kršitev člena 95(1) PDEU, saj se ta država članica v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika, navedenimi v točki 139 te sodbe, na navedeno kršitev sklicuje, ne da bi predložila posebne trditve v podporo zatrjevanemu, pri čemer zgolj napotuje na člen 95(1) PDEU, „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“.
- 308 Po tem pojasnilu je treba opozoriti, da je načelo enakega obravnavanja splošno načelo prava Unije, določeno v členu 20 Listine, katerega poseben izraz je načelo prepovedi diskriminacije, ki je določeno v členu 21(1) Listine in zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej v tem smislu sodbi z dne 24. februarja 2022, Glavna direktсія „Pozharna bezopasnost

i zashtita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, točka 58, in z dne 14. julija 2022, Komisija/VW in drugi, od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P in C-139/21 P, EU:C:2022:557, točki 95 in 140 ter navedena sodna praksa).

- 309 Primerljivost zadevnih položajev se ne sme presojati splošno in abstraktno, ampak specifično in konkretno glede na vse elemente, ki so zanju značilni. Pri ugotavljanju in presoji teh značilnosti je treba med drugim upoštevati predmet in cilj akta Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Upoštevati je treba tudi načela in cilje zadevnega področja, na katero spada zadevni akt (glej v tem smislu sodbi z dne 26. junija 2018, MB (Sprememba spola in starostna pokojnina), C-451/16, EU:C:2018:492, točka 42, in z dne 10. februarja 2022, OE (Običajno prebivališče zakonca – Merilo državljanstva), C-522/20, EU:C:2022:87, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 310 Različno obravnavanje primerljivih položajev je utemeljeno, če temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej če je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki se želi doseči z zadevno zakonodajo, in če je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se z zadevnim obravnavanjem želi doseči (sodbi z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 47, in z dne 27. januarja 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 311 Kar natančneje zadeva načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, člen 21(2) Listine sicer določa to načelo, vendar njen člen 52(2) določa, da se pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah. To velja za člen 21(2) Listine, ki – kot potrjujejo Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) v zvezi s to določbo – ustreza členu 18, prvi odstavek, PDEU, zato je treba navedeno določbo uporabiti v skladu z zadnjenavedenim členom (sodba z dne 10. oktobra 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 312 V zvezi s tem člen 18 PDEU, ki določa splošno načelo prepovedi vsakršne diskriminacije glede na državljanstvo, ne prepoveduje le neposredne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse posredne oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija, C-75/11, EU:C:2012:605, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 313 Poleg tega je Sodišče v zvezi s sodnim nadzorom spoštovanja načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije s strani zakonodajalca Unije razsodilo, da ima zadnjenavedeni v okviru izvajanja svojih pristojnosti široko polje proste presoje na področjih, na katerih se njegovo delovanje nanaša tako na politične kot na gospodarske in socialne izbire ter na katerih je dolžan podati zapletene presoje in ocene. Tako lahko na zakonitost ukrepa, sprejetega na tem področju, vpliva samo dejstvo, da tak ukrep očitno ni sorazmeren s ciljem, ki ga želi doseči zakonodajalec Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2022, OE (Običajno prebivališče zakonca – Merilo državljanstva), C-522/20, EU:C:2022:87, točka 21 in navedena sodna praksa). Vendar mora zakonodajalec Unije kljub takemu polju proste presoje svojo izbiro utemeljiti na objektivnih in primernih merilih glede na cilj, ki ga želi doseči z zadevno ureditvijo, ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 58).
- 314 Zakonodajalec Unije mora pri izvajanju svoje diskrecijske pravice poleg zastavljenega cilja v celoti upoštevati vpletene interese. V okviru preučitve omejitev, povezanih z različnimi možnimi ukrepi, je treba upoštevati, da čeprav so zastavljeni cilji tako pomembni, da upravičijo negativne

gospodarske posledice, celo precejšnje, za nekatere gospodarske subjekte, izvajanje diskrecijske pravice zakonodajalca Unije ne sme imeti očitno manj ustreznih posledic, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki so prav tako primerni za te cilje (sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 59 in navedena sodna praksa).

- 315 V obravnavani zadevi ni sporno, da se pravilo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem prevoznim podjetjem nalaga, da organizirajo delo voznikov tako, da se ti lahko vsake tri ali štiri tedne vrnejo, odvisno od primera, v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, uporablja brez razlikovanja za vsa zadevna prevozna podjetja ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, za vse voznike ne glede na njihovo državljanstvo in državo članico, v kateri ima njihov delodajalec sedež, in za vse države članice, tako da ne pomeni neposredne diskriminacije, ki je s pravom Unije prepovedana.
- 316 Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 308 do 310 te sodbe, preučiti, ali ta določba neupravičeno uporablja enako pravilo za različne položaje, zlasti glede na cilj, ki se s to določbo uresničuje, in zato pomeni posredno diskriminacijo, ki je s pravom Unije prepovedana, saj naj bi to pravilo, kot v bistvu trdijo tožeče države članice, že samo zaradi svoje narave bolj vplivalo na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki se, kot so se izrazile, nahajajo na „obrobju Unije“, voznike, ki jih ta podjetja zaposlujejo, in to skupino držav članic.
- 317 Kot je bilo navedeno v točkah 249 in 250 te sodbe, je treba v zvezi s tem opozoriti, da je namen navedene določbe izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike v Uniji, tako da se jim zagotovi možnost, da ne preživijo predolgo časa daleč od kraja svojega prebivališča, ter da se hkrati zagotovi poštena in neizkrivljena konkurenca med prevoznimi podjetji na ozemlju Unije.
- 318 Kar na prvem mestu zadeva obstoj zatrjevane diskriminacije med prevoznimi podjetji s sedežem v Uniji, ni mogoče izključiti – kot je bilo navedeno v točki 278 te sodbe – da ima lahko člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, čeprav se brez razlikovanja uporablja za vsa ta podjetja, večji vpliv na prevozna podjetja, ne glede na to, v kateri državi članici imajo sedež, ki so se odločila za poslovni model, v okviru katerega večino – če že ne vseh – svojih storitev opravljajo za prejemnike s sedežem v državah članicah, oddaljenih od prve države članice.
- 319 Kot pa je bilo navedeno v točki 236 te sodbe, je iz ocene učinka – socialni sklop razvidno, da je velik del teh prevoznih podjetij, vključno s tistimi iz držav članic, ki so v Unijo vstopile od 1. maja 2004, svoje dejavnosti že izvajal na način, združljiv z obveznostjo, ki je odslej določena v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- 320 V teh okoliščinah navedena določba še zdaleč ne povzroča diskriminacije med prevoznimi podjetji, ampak je njen namen, kot je razviden iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 17 in 18) in uvodne izjave 1 Uredbe 2020/1054, odpraviti neenake konkurenčne pogoje za prevozna podjetja, ki so jih lahko pred tem, ker ni bilo jasnih pravil v zvezi z vračanjem voznikov, spodbudile različne nacionalne razlage in prakse, tako da se izboljšajo delovni pogoji za voznike, še zlasti tiste, na katere se nanaša točka 316 te sodbe, ter se zagotovita varnost v cestnem prometu in poštena in neizkrivljena konkurenca med prevoznimi podjetji.
- 321 Kot pa izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 266 in 267 te sodbe, ima zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so vplivale na notranji trg, pravico prilagoditi zakonodajni akt, da tako ponovno vzpostavi ravnovesje med prisotnimi interesi in poveča socialno zaščito voznikov s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev.

- 322 Za določbo prava Unije torej ni mogoče šteti, da je sama po sebi v nasprotju z načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije že samo zato, ker povzroči različne posledice za določene gospodarske subjekte, kadar je ta položaj posledica njihovih različnih pogojev poslovanja, med drugim zaradi njihove geografske umeščenosti (glej v tem smislu sodbi z dne 21. junija 1958, *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie in drugi/Visoka oblast*, 13/57, EU:C:1958:10, str. 292, in z dne 13. novembra 1973, *Werhahn Hansamühle in drugi/Svet in Komisija*, od 63/72 do 69/72, EU:C:1973:121, točka 17), in ne pravne neenakosti, ki bi bila neločljivo povezana z izpodbijano določbo.
- 323 Vsekakor bi bilo enako obravnavanje različnih položajev v smislu sodne prakse, navedene v točki 308 te sodbe, tudi če bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 privedel do njega, objektivno upravičeno s cilji, zastavljenimi v okviru skupne prometne politike v skladu s členom 90 PDEU. Ti cilji med drugim vključujejo izboljšanje pogojev zaposlitve iz preambule Pogodbe DEU in člena 151, prvi odstavek, PDEU ter zagotavljanje ustrezne socialne zaščite iz člena 9 in člena 151, prvi odstavek, PDEU.
- 324 V zvezi s tem zakonodajalec Unije ni presešel meja diskrecijske pravice, kakršna izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 313 te sodbe, ker se je odločil, da bo s sprejetjem določbe, ki se brez razlikovanja uporablja za vsa prevozna podjetja s sedežem v Uniji, preprečil nekatere prakse, za katere je bilo ugotovljeno, da pripomorejo k poslabšanju pogojev zaposlitve voznikov, tudi če ta odločitev pomeni, da bodo morala nekatera prevozna podjetja nositi višje stroške.
- 325 Zakonodajalec Unije je namreč ob upoštevanju vseh dejstev ter tehničnih in znanstvenih podatkov, ki so bili na razpolago v času sprejetja zadevne določbe, to izbiro utemeljil na objektivnih in primernih merilih glede na zastavljene cilje, tako da je v celoti upošteval vpletene interese, v smislu sodne prakse, navedene v točkah 313 in 314 te sodbe.
- 326 Kar na drugem mestu zadeva obstoj domnevne diskriminacije med vozniki, ki ga zatrjujeta Republika Litva in Republika Bolgarija, trditve teh dveh držav članic večinoma, če že ne v celoti, temeljijo na napačni premisi, da naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 voznikom nalagal, da se morajo vrniti v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, ne da bi lahko prosto izbrali kraj, kjer bodo preživeli redni ali nadomestni tedenski čas počitka. V tem smislu je treba tako trditve zavrniti, kot je bilo že navedeno v točki 200 te sodbe.
- 327 Poleg tega so vsi vozniki, zaposleni v Uniji, v primerljivem položaju, kar zadeva pravico, da izrabijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Natančneje, vsi ti vozniki ne glede na svoje državljanstvo in državo članico, v kateri ima sedež njihov delodajalec, morajo imeti možnost ta čas počitka redno preživljati v kraju svojega prebivališča, če to želijo.
- 328 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 342 sklepnih predlogov, v teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije očitno prekoračil svoje široko polje proste presoje, ker ni razlikoval med različnimi vozniki glede na razdaljo, ki jo morajo premagati za vrnitev v kraj svojega prebivališča ali v operativni center delodajalca, čeprav bi tako razlikovanje lahko privedlo do izključitve nekaterih voznikov iz socialne zaščite, zagotovljene z ukrepom iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, zaradi ekonomskega modela, ki ga je izbral njihov delodajalec.

- 329 Kot namreč pravilno trdi Svet, je treba vsem voznikom v sektorju cestnega prevoza, ki so glede pravice do izrabe rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v primerljivem položaju, priznati enake pravice, zlasti kar zadeva vrnitev v kraj prebivališča ali operativni center delodajalca, kljub različnim stroškom, ki jih uresničevanje teh pravic lahko povzroči njihovim delodajalcem glede na poslovni model, ki so ga ti izbrali.
- 330 Kot je bilo v zvezi s tem navedeno v točki 279 te sodbe, prav vozniki, zaposleni pri prevoznih podjetjih, ki večino ali celo vse svoje storitve zagotavljajo prejemnikom v državah članicah daleč od države članice, v kateri imajo ta podjetja sedež, in ki torej svoje prevoze načeloma opravljajo daleč od kraja svojega prebivališča, najbolj potrebujejo zaščito, ki izhaja iz harmonizacijskega pravila iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- 331 Kar na tretjem mestu zadeva obstoj domnevne diskriminacije med državami članicami v nasprotju z načelom enakosti držav članic pred Pogodbama, določenim v členu 4(2) PEU, na katero se sklicuje Republika Bolgarija, trditve te države članice večinoma, če že ne v celoti, temeljijo na napačni premisi, da naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 voznikom nalagal, da se morajo vrniti v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, ne da bi lahko prosto izbrali kraj, kjer bodo preživeli redni ali nadomestni tedenski čas počitka. V tem smislu je treba take trditve zavrni.
- 332 Poleg tega, tudi če bi ta določba, kljub temu, da se uporablja brez razlikovanja, nekatere države članice posredno bolj prizadela kot druge, zadostuje opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča akta Unije, katerega namen je izenačiti predpise držav članic, če se enako uporablja za vse države članice, ni mogoče šteti za diskriminatornega, saj tak akt za harmonizacijo neizogibno povzroči različne učinke glede na predhodno stanje v različnih nacionalnih zakonodajah in praksah (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 1990, Fedesa in drugi, C-331/88, EU:C:1990:391, točka 20).
- 333 Teh preudarkov ni mogoče omajati s trditvijo Romunije, ki se nanaša na splošni diskriminatorni učinek, ki naj bi izhajal iz vseh določb v okviru „svežnja o mobilnosti“, ki je predmet treh tožb, ki jih je ta država članica vložila v zadevah od C-546/20 do C-548/20. Romunija namreč v zadevi C-546/20 ni dokazala, da iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 izhaja diskriminacija. V preostalem bodo očitki te države članice v zvezi z Uredbo 2020/1055 in Direktivo 2020/1057 preučeni v okviru tožbenih razlogov in trditev, ki jih je ta navedla v podporo tožbam v zadevah C-547/20 in C-548/20 za utemeljitev svojih predlogov za razglasitev delne ničnosti teh aktov Unije ali za njihovo razglasitev ničnosti v celoti.
- 334 Zato je treba prvi del petega tožbenega razloga Republike Bolgarije delno zavreči kot nedopusten in delno zavrni kot neutemeljen, drugi del drugega tožbenega razloga Republike Litve in drugi del tretjega tožbenega razloga Romunije pa zavrni kot neutemeljena.

#### *4) Kršitev temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU*

##### *i) Trditve strank*

- 335 Na prvem mestu, Republika Litva s prvim tožbenim razlogom in Republika Bolgarija s prvim delom prvega tožbenega razloga trdita, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 krši člen 45 PDEU, ker je z njim naloženo vračanje voznikov v njihov kraj prebivališča ali operativni center delodajalca, ne da bi bila zanje določena možnost, da sami izberejo kraj, kjer želijo preživeti redni

ali nadomestni tedenski čas počitka. Te države članice poleg tega navajajo, da imajo vozniki v skladu s členom 4(f) Uredbe št. 561/2006 temeljno pravico izbrati kraj, kjer bodo izrabili svoj čas počitka.

- 336 Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naj bi voznike prikrajšal tudi za pravico do prebivanja v eni od držav članic zaradi opravljanja dela ali za pravico do tega, da ostanejo na ozemlju ene od držav članic po prenehanju zaposlitve. Vozniki naj namreč ne bi mogli ostati v državi članici gostiteljici, potem ko so tam opravili prevoze.
- 337 Kot naj bi Sodišče razsodilo v sodbi z dne 7. maja 1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, točki 20 in 21), bi morala pravico delavcev, da se zaposlijo in da so zaposleni brez diskriminacije, če naj bo učinkovita in uporabna, nujno dopolnjevati pravica delodajalcev, da jih zaposlijo ob upoštevanju pravil o prostem gibanju delavcev. Vendar naj bi zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 vzpostavil predpise, ki prevoznim podjetjem nalagajo kršitev prostega gibanja delavcev, ker naj bi jim naložil, da voznike prisilijo, da se zoper svojo voljo vrnejo v kraj svojega prebivališča ali operativni center podjetja. Tako naj bi ta določba povzročila diskriminacijo voznikov, ki delajo v sektorju cestnega prevoza, v primerjavi z delavci iz drugih prevoznih sektorjev.
- 338 Na drugem mestu, Republika Litva s prvim delom drugega tožbenega razloga trdi, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni združljiv s ciljem učinkovitega in konkurenčnega delovanja notranjega trga iz člena 26 PDEU. Navedeni člen 1, točka 6(d), naj bi namreč po eni strani pomenil oviro za prosto gibanje delavcev, po drugi strani pa naj bi povzročil diskriminatorno obravnavanje delavcev, zaposlenih v državah članicah na obrobju Unije, v primerjavi z delavci, zaposlenimi v državah članicah v osrednji Uniji in v regijah, ki jo obdajajo.
- 339 Prvi naj bi bili namreč postavljeni v objektivno bolj zapleten položaj, saj naj bi morali za uresničevanje pravice do rednega ali nadomestnega tedenskega počitka prevoziti daljše razdalje in si vzeti več časa kot drugi. Prav tako naj bi bilo uresničevanje svoboščin, značilnih za notranji trg, za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije ovirano, saj naj bi bila v manj ugodnem položaju v primerjavi s podjetji s sedežem v državah članicah v osrednjem delu Unije. Člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naj bi bil torej iz istih razlogov, kot so bili navedeni v točki 303 te sodbe v okviru trditev, ki se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, protekcionističen ukrep.
- 340 Na tretjem mestu, Republika Bolgarija z drugim delom prvega tožbenega razloga trdi, da sta s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 kršena člen 21(1) PDEU in člen 45 Listine.
- 341 Vozniki naj bi se imeli namreč kot državljani Unije v času počitka pravico svobodno gibati na ozemlju Unije. To, da jim je naložena obveznost zapustitve ozemlja ene od države članic in odhoda v točno določen kraj, da bi tam izrabili redni ali nadomestni tedenski čas počitka, naj bi torej pomenilo omejevanje prostega gibanja, zagotovljenega s temi določbami.
- 342 Poleg tega naj ta omejitev ne bi bila utemeljena z legitimnim ciljem izboljšanja delovnih pogojev.
- 343 Na eni strani naj obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne bi bila primerna za uresničitev tega cilja. Pravica voznikov do prostega razpolaganja s svojim časom počitka naj bi namreč morala vključevati prosto izbiro kraja, kjer nameravajo preživeti ta čas počitka, in prosto odločitev, ali nameravajo v ta namen potovati ali ne, zlasti ob upoštevanju pogostosti ciklov

vračanja v državo prebivališča ter povečanja stresa in utrujenosti zaradi pogostih dolgih potovanj, povezanih z izpolnitvijo obveznosti glede vračanja. Zadevni ukrep naj bi moral zadevnim delavcem zagotoviti dejansko prednost, ki pomembno prispeva k njihovi socialni zaščiti.

- 344 Na drugi strani naj bi ta obveznost presegala to, kar je nujno za uresničitev z njo zastavljenega cilja. Cilj zagotovitve običajnega vračanja voznikov v kraj prebivališča naj bi bilo namreč mogoče enako učinkovito uresničiti z ukrepom, ki mu je dal prednost Parlament in v skladu s katerim bi bila voznikom priznana pravica do izbire drugega kraja počitka, če bi bil delodajalec o njej pisno obveščen vsaj teden dni pred izrabo takega časa počitka.
- 345 Na četrtem mestu, Romunija z drugim tožbenim razlogom trdi, da člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, čeprav se uporablja brez razlikovanja, neupravičeno omejuje svobodo ustanavljanja iz člena 49 PDEU.
- 346 Na eni strani naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 podjetjem povzročil nove upravne obveznosti, zaradi katerih naj bi se povečali njihovi stroški. Ta podjetja naj bi namreč morala biti zmožna zlasti dokazati organizacijo rednega vračanja voznikov s tahografskimi zapisi, urniki dela voznikov ali drugimi dokumenti. Poleg tega naj bi se ustanovitev prevoznega podjetja v državi članici na obrobju Unije izkazala za manj donosno glede na stroške dodatnih več tisoč kilometrov dolgih potovanj vsake štiri tedne zaradi organizacije vračanja iz držav članic, v katerih je zgoščeno povpraševanje po prevoznih storitvah.
- 347 Na drugi strani naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzročil zmanjšanje prihodkov prevoznih podjetij. Ker naj bi bila namreč večina teh podjetij MSP, naj bi imelo uresničevanje ukrepov, ki izhajajo iz njega, posledice za velik del trga, zlasti ob upoštevanju obdobj, v katerih vozniki ne opravljajo nobene pridobitne dejavnosti, kar naj bi torej učinkovalo kot omejitev poslovne dejavnosti navedenih podjetij. Ta določba naj bi torej prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije spodbujala k ustanavljanju odvisnih družb ali podružnic oziroma celo k selitvi dejavnosti v države članice v osrednjem ali zahodnem delu Unije, hkrati pa naj bi imela odvratilni učinek na prevozna podjetja s sedežem v zadnjenavedenih državah članicah, kar zadeva ustanavljanje družb v prvonavedenih. Vendar naj do te selitve ne bi prišlo zaradi resnične izbire podjetij, ampak naj bi bila posledica omejitev, ki izhajajo iz obveznosti izpolnjevanja novih pogojev, določenih s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- 348 Na petem mestu, Romunija v okviru drugega dela prvega tožbenega razloga trdi, da lahko obveznost za prevoznike, da svojo dejavnost organizirajo tako, da se redni ali nadomestni tedenski čas počitka izkoristi v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, povzroči neutemeljene omejitve svobode opravljanja storitev. Republika Bolgarija v okviru petega tožbenega razloga še trdi, da ta določba pomeni kršitev navedene temeljne svoboščine.
- 349 Romunija v zvezi s tem poudarja, da bodo morala prevozna podjetja zaradi člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 svoje dejavnosti organizirati tako, da bodo navedeni časi počitka izkoriščeni v skladu s temi zahtevami. Vendar naj bi bila večina med njimi MSP, o čemer naj bi pričalo dejstvo, da naj bi imelo v tej državi članici približno 83 % prevoznih podjetij od eno do pet vozil. V teh okoliščinah naj bi ukrepi, sprejeti za uskladitev s to določbo, pogojevali tudi obdobja, v katerih vozniki ne opravljajo nobene pridobitne dejavnosti, kar naj bi povzročilo upad prihodkov. Ker naj bi organizacija vračanja voznikov povzročila večje izgube za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, naj bi bila ta zaradi zmanjšanja stroškov prisiljena

svoje dejavnosti usmeriti proti državam članicam v zahodni Evropi, tako da bi tam ustanovila odvisne družbe ali podružnice ali celo tja preselila svojo dejavnost. Prevozni sektor pa naj bi bil bistven za nacionalno gospodarstvo, zlasti z vidika izvoza.

350 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

351 Uvodoma je treba zavrniti trditev Republike Bolgarije, ki se nanaša na kršitev „svobode opravljanje storitev“, saj se ta država članica v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 120(c) Poslovnika, navedenimi v točki 139 te sodbe, na tako kršitev sklicuje, ne da bi predložila posebne trditve v podporo zatrjevanemu.

352 Po tem pojasnilu je treba opozoriti, da na področju prevoza svobode opravljanja storitev ne ureja člen 56 PDEU, ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev na splošno, ampak člen 58(1) PDEU, ki je posebna določba in v skladu s katero „[s]vobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu“, to je naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki zajema člene od 90 do 100 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 29, in z dne 21. decembra 2023, Komisija/Danska (Najdaljše trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, točka 39).

353 Iz tega izhaja, da so prevozne storitve v smislu člena 58(1) PDEU izključene s področja uporabe člena 56 PDEU (sodbi z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 160, in z dne 21. decembra 2023, Komisija/Danska (Najdaljše trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, točka 39 in navedena sodna praksa).

354 Uporaba načela svobode opravljanja prevoznih storitev mora biti zato v skladu s PDEU dosežena z izvajanjem skupne prometne politike, kot jo urejajo členi od 90 do 100 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 30).

355 Natančneje, v zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da v skladu s členom 91(1) PDEU Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z EESO in OR za izvajanja te skupne politike in ob upoštevanju posebnosti prometa določita, prvič, skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic, drugič, pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža, tretjič, ukrepe za izboljšanje varnosti prometa in, četrtič, vse druge ustrezne predpise. Zakonodajalec Unije mora pri sprejemanju teh ukrepov na podlagi člena 91(2) PDEU upoštevati primere, ko bi njihova uporaba lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture. Dalje, v skladu s členom 94 PDEU je treba pri vseh ukrepih, ki so sprejeti v okviru Pogodbe in ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje, upoštevati ekonomski položaj prevoznikov. Nazadnje, člen 95 PDEU v odstavku 1 prepoveduje diskriminacijo pri prevozu znotraj Unije, ki je v tem, da prevozniki zaračunavajo različne prevoznine in nalagajo različne pogoje za prevoz enakega blaga na istih prometnih povezavah glede na državo porekla tega blaga ali namembno državo.

356 Svoboda opravljanja storitev, kot je zagotovljena s členom 56 PDEU, se torej lahko za prevozne storitve uporablja le, če je bila njena uporaba določena z aktom Unije, sprejetim na podlagi določb Pogodb, ki se nanašajo na prevoz (glej v tem smislu sodbe z dne 5. oktobra 1994,

Komisija/Francija, C-381/93, EU:C:1994:370, točki 12 in 13; z dne 6. februarja 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, točka 24, in z dne 21. decembra 2023, Komisija/Danska (Najdaljše trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, točka 40).

- 357 Nasprotno pa se določbe Pogodbe DEU na področju svobode ustanavljanja iz členov od 49 do 55 PDEU za prevoz uporabljajo neposredno (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 33).
- 358 Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 48 in 50 sklepnih predlogov, da je za ureditev prevoza v pravu Unije značilna uporaba, na eni strani, pravice do ustanavljanja v kateri koli državi članici, ki temelji na Pogodbi DEU, v povezavi z, na drugi strani, pravico prevoznikov do svobode opravljanja prevoznih storitev, ki je zagotovljena le, če je bila ta pravica priznana z ukrepi sekundarnega prava, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel v okviru skupne prometne politike, določene v členih od 90 do 100 PDEU. Ta posebna ureditev tako omejuje možnost državljanov držav članic, da začasno opravljajo storitve cestnega prevoza v državi članici, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, medtem ko imajo državljani vseh držav članic pravico, da na podlagi uresničevanja temeljne svoboščine, določene v členih od 49 do 55 PDEU, v drugi državi članici ustanovijo stalni sedež in tam opravljajo dejavnost prevoznika pod enakimi pogoji kot državljani navedene države članice.
- 359 Kar v obravnavani zadevi na prvem mestu zadeva domnevno kršitev na eni strani člena 26 PDEU v zvezi z delovanjem notranjega trga ter na drugi strani člena 21(1) PDEU in člena 45(1) Listine v zvezi s prostim gibanjem državljanov Unije, pa tudi člena 45 PDEU v zvezi s prostim gibanjem delavcev, je treba ugotoviti, da tožbeni razlogi in trditve, ki sta jih v zvezi s tem navedli Republika Litva in Republika Bolgarija, v celoti temeljijo na napačni premisi – kot je bilo navedeno v točkah od 168 do 180 te sodbe – da naj bi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 voznikom nalagal, da se morajo vrniti v operativni center delodajalca ali kraj svojega prebivališča, ne da bi lahko prosto izbrali kraj, kjer bodo preživeli redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Kot je bilo navedeno v točki 200 te sodbe, je treba te tožbene razloge in trditve torej zavrnilo že samo iz tega razloga.
- 360 Na drugem mestu, v zvezi z zatrjevano kršitvijo svobode ustanavljanja, na katero se sklicuje Romunija, je treba opozoriti, da člen 49, prvi odstavek, PDEU določa, da se v okviru določb iz poglavja 2 naslova IV tretjega dela Pogodbe DEU omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo.
- 361 Kot je razvidno iz točke 357 te sodbe, se te določbe Pogodbe DEU s področja svobode ustanavljanja uporabljajo neposredno za prevoz, in ne – drugače kot svoboda opravljanja storitev – prek naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na prevoz.
- 362 V skladu z ustaljeno sodno prakso svoboda ustanavljanja, ki jo člen 49 PDEU priznava državljanom držav članic in ki tem državljanom daje pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij pod enakimi pogoji, kot jih za svoje državljane določa zakonodaja države članice, v kateri se taka ustanovitev izvede, v skladu s členom 54 PDEU za družbe, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice in ki imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji, vključuje pravico opravljati dejavnost v zadevni državi članici prek odvisne družbe, podružnice ali agencije (sodba z dne 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network in drugi, od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 36 in navedena sodna praksa).

- 363 Pojem „ustanavljanje“ v smislu Pogodbe DEU ima zelo širok obseg ter državljanu države članice omogoča, da stalno in neprekinjeno sodeluje na gospodarskem področju države članice, ki ni njegova matična država, in ima od tega koristi, drugače kot svoboda opravljanja storitev, na podlagi katere opravlja tak državljan svojo dejavnost v drugi državi članici začasno (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, točki 25 in 26).
- 364 Ta pojem tako pomeni dejansko opravljanje gospodarske dejavnosti za nedoločen čas prek stalne poslovne enote v državi članici gostiteljici. Zato predpostavlja resnično namestitev zadevnega subjekta v tej državi članici in opravljanje dejanske gospodarske dejavnosti v njej (sodba z dne 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 365 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba za omejitev svobode ustanavljanja šteti vsak ukrep, ki prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene s členom 49 PDEU (sodbi z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 61 in navedena sodna praksa, ter z dne 8. junija 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, točka 61), pri čemer ta prepoved ne velja le za nacionalne ukrepe, pač pa tudi za ukrepe, ki jih sprejemajo institucije Unije (v zvezi s svobodo opravljanja storitev glej po analogiji sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 366 V zvezi s tem je treba še pojasniti, da je s Pogodbo DEU načeloma prepovedana celo majhna ali manj pomembna omejitev te temeljne svoboščine (sodba z dne 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network in drugi, od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 367 V skladu z ustaljeno sodno prakso je omejitev svobode ustanavljanja dopustna le, če jo je, prvič, mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu in, drugič, če se spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (sodbi z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 65, in z dne 8. junija 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, točka 64).
- 368 V obravnavani zadevi člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki se brez razlikovanja uporablja za vsa prevozna podjetja, zajeta s področjem uporabe Uredbe 561/2006, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, v nasprotju s trditvijo Romunije ne pomeni niti najmanjšega omejevanja svobode ustanavljanja, zagotovljene s členom 49 PDEU.
- 369 Po eni strani člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 nikakor ne posega v pravico prevoznih podjetij s sedežem v drugih državah članicah razen Romunije, da tam opravljajo prevozne dejavnosti z ustanovitvijo odvisne družbe, podružnice ali agencije.
- 370 Po drugi strani ta določba nič bolj ne posega v pravico prevoznih podjetij s sedežem v Romuniji do opravljanja dejavnosti v drugih državah članicah po svoji izbiri, tako da v njih ustanovijo odvisno družbo, podružnico ali agencijo.
- 371 Teh preudarkov ni mogoče omajati s trditvami Romunije v zvezi s stroški, ki naj bi jih za prevozna podjetja povzročila obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.

- 372 Drži sicer, da bodo prevozna podjetja, ki pred sprejetjem te določbe dela svojih voznikov niso organizirala tako, da so se ti lahko, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnili v državo članico, v kateri imajo ta podjetja sedež, ali kraj svojega prebivališča, morda morala nositi dodatne stroške zaradi uvedbe obveznosti iz navedene določbe. Vendar tak vpliv za navedena podjetja nastane ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, zaradi poslovnega modela, ki so ga izbrala.
- 373 Poleg tega ima lahko obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 sicer res večji vpliv na prevozna podjetja, katerih vozniki dolgo časa opravljajo vožnje daleč od operativnega centra delodajalca ali od kraja svojega prebivališča, saj lahko za ta podjetja povzroči določene dodatne stroške in morebitne izgube prihodkov. Vendar ta različen vpliv, ki izhaja iz poslovnega modela, za katerega so se odločila navedena podjetja, v ničemer ne kaže na obstoj omejevanja svobode ustanavljanja, saj – kot je bilo navedeno v točki 370 te sodbe – prevoznih podjetij nikakor ne omejuje z vidika ustanavljanja v drugih državah članicah, tako da se tja umestijo in tam dejansko opravljajo dejavnost prevoznika prek stalne poslovne enote.
- 374 Kar na tretjem in zadnjem mestu zadeva trditev Romunije, da bi lahko člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povzročil neutemeljene omejitve svobode opravljanja storitev, zadostuje ugotovitev, da tudi če bi se zaradi obveznosti iz te določbe lahko zmanjšala privlačnost opravljanja prevoznih storitev v skladu s poslovnim modelom, opisanim v točkah 372 in 373 te sodbe, iz tega ne bi nič bolj izhajala kršitev pravil Pogodbe DEU s področja svobode opravljanja storitev.
- 375 Kot namreč izhaja iz točk od 352 do 358 te sodbe, svobode opravljanja prevoznih storitev ne ureja člen 56 PDEU, ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev na splošno, ampak člen 58(1) PDEU, ki je posebna določba, v skladu s katero svobodo opravljanja prevoznih storitev urejajo členi od 90 do 100 PDEU, ki tvorijo naslov VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na skupno prometno politiko. Zato je treba v skladu s to pogodbo uporabo načela svobode opravljanja prevoznih storitev uresničevati z izvajanjem skupne prometne politike, za katero veljajo določbe, ki jih sprejmeta Parlament in Svet na podlagi predvsem člena 91(1) PDEU.
- 376 Prav to je namen Uredbe 2020/1054, ki jo je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi te določbe, da bi spremenil Uredbo št. 561/2006, ki je bila sprejeta na podlagi člena 71 Pogodbe ES, ki je postal člen 91 PDEU, da bi harmoniziral nekatere določbe socialne zakonodaje na področju cestnega prometa.
- 377 Iz tega izhaja, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 177 sklepnih predlogov, da ima zakonodajalec Unije pravico, da s prilagoditvijo zakonodajnega akta tako, da se poveča socialna zaščita zadevnih delavcev, spremeni pogoje, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev na področju cestnega prevoza, saj v skladu s členom 58(1) PDEU stopnje liberalizacije na tem področju ne določa neposredno člen 56 PDEU, ampak zakonodajalec Unije v okviru izvajanja skupne prometne politike. Cilj ukrepov, ki jih navedeni zakonodajalec sprejme na področju svobode opravljanja prevoznih storitev, je torej lahko ne le olajšati uresničevanje te svoboščine, ampak tudi, če je to primerno, zagotoviti varstvo drugih temeljnih interesov, ki jih priznava Unija in v katere lahko posega ta svoboščina (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 105), vključno z izboljšanjem pogojev zaposlitve iz preambule Pogodbe DEU in člena 151, prvi odstavek, PDEU ter zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite v smislu člena 9 in člena 151, prvi odstavek, PDEU.
- 378 Kot je poleg tega razvidno iz člena 90 PDEU, mora skupna prometna politika Unije omogočiti uresničevanje ciljev Pogodb, ki vključujejo tiste iz prejšnje točke.

- 379 Iz tega izhaja, da ima zakonodajalec Unije v okviru ukrepov, sprejetih za izvajanje skupne prometne politike, kakršni so tisti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, da zagotovi, da vozniki, ki jih zaposlujejo prevozna podjetja, ne ostanejo v dolgih obdobjih zunaj kraja svojega prebivališča, pravico sprejeti ukrepe za izboljšanje njihovih pogojev zaposlitve in za zagotovitev njihove ustrezne socialne zaščite.
- 380 Zato je treba trditev glede kršitve svobode opravljanja storitev, ki jo navaja Republika Bolgarija v okviru petega tožbenega razloga, kot je bila navedena v točki 351 te sodbe, zavreči kot nedopustno. Poleg tega je treba kot neutemeljene zavrnila prvi tožbeni razlog in prvi del drugega tožbenega razloga, ki ju je navedla Republika Litva, prvi tožbeni razlog, ki ga je navedla Republika Bolgarija, drugi tožbeni razlog, ki ga je navedla Romunija, ter trditve v zvezi s kršitvijo pravil Pogodbe DEU glede svobode opravljanja storitev, ki jih je navedla ta država članica v okviru drugega dela prvega tožbenega razloga.

#### 5) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU

##### i) Trditve strank

- 381 Romunija v okviru trditve v podporo drugemu delu prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, in Republika Poljska s tretjim oziroma četrtem tožbenim razlogom trdita, da zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni upošteval zahtev, ki izhajajo iz člena 91(2) in člena 94 PDEU.
- 382 Na prvem mestu, Republika Poljska v zvezi s kršitvijo člena 91(2) PDEU trdi, da zaradi površnosti ocene učinka – socialni sklop in neobstoja ocene učinka, ki bi se nanašala na ukrep, ki je bil nazadnje sprejet v okviru člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ni mogoče šteti, da je bil ustrezno upoštevan vpliv te določbe na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture. Čeprav ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, naj obveznost, ki mu je naložena, da upošteva nekatere učinke, ne bi mogla biti omejena le na seznanitev z njimi, sicer bi bil členu 91(2) PDEU odvzet njegov učinek.
- 383 Po eni strani Republika Poljska v zvezi z učinkom na izkoriščanje prometne infrastrukture meni, da v oceni učinka – socialni sklop zlasti niso bile upoštevane posledice, ki izhajajo iz povečanja števila potovanj na glavnih tranzitnih cestah Unije, ki naj bi konkretno znašalo 8.880.000 povratnih potovanj na leto. Po mnenju te države članice bi se zaradi teh dodatnih voženj povečali zastoji na cestah, s čimer naj bi se še dodatno poslabšalo stanje cestnih infrastruktur, ugotovljeno v oceni učinka – socialni sklop. V tem okviru naj bi bilo treba upoštevati „zakon četrte potence“, ki ga je izoblikoval ameriški organ za standardizacijo American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), ki dokazuje vpliv vozil na cestne infrastrukture in po katerem učinek slabšanja stanja cest s povečevanjem mase vozila eksponentno narašča, in sicer s četrto potenco. Čeprav je težkih tovornih vozil manj kot osebnih, naj bi bil torej njihov vpliv na infrastrukture veliko večji.
- 384 Po drugi strani, kar zadeva učinek na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti, naj bi povečanje cestnega prometa škodovalo tudi kakovosti življenja na območjih v bližini glavnih prometnih vozlišč. Republika Poljska meni, da bodo pravne spremembe v zvezi s cestnim prevozom privedle do povprečno 19-odstotnega povečanja števila tveganih ravnanj voznikov, povezanih s poskusi kršitve predpisov, da bi se prilagodili tej novi obveznosti ali jo zaobšli, s čimer naj bi se hkrati povečalo število nesreč s smrtnim izidom. Prav tako naj ne bi bile upoštevane hude posledice za

voznike in prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, za katere naj bi bila povratna potovanja v operativni center delodajalca v povprečju precej daljša, niti dodatne upravne in organizacijske obremenitve za prevozna podjetja, med katerimi jih je več kot polovica MSP. Iz tega naj bi izhajalo znatno tveganje za stečaj številnih prevoznih podjetij ali njihovo selitev v države članice v osrednjem delu Unije. V istem smislu Romunija trdi, da bo obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 za podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije povzročila znatnejše povečanje stroškov in zmanjšanje prihodkov kot za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah v osrednjem delu Unije, zato naj bi se jih precej preselilo v zadnje navedene države članice.

- 385 Na drugem mestu, kar zadeva kršitev člena 94 PDEU, Republika Poljska trdi, da zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni upošteval ekonomskega položaja prevoznih podjetij, zlasti MSP, ki predstavljajo največji del teh podjetij v Uniji. V oceni učinka – socialni sklop naj bi bil namreč vpliv te določbe na MSP preučen površno, čeprav naj bi jim bile z njo naložene upravne in organizacijske obremenitve. Romunija še meni, da je z obveznostjo iz zadnje navedene določbe iz tega razloga resno poseženo v položaj prevoznih podjetij.
- 386 Poleg tega Republika Poljska poudarja, da bi bilo treba povečanje števila kilometrov, ki nujno izhaja iz te obveznosti, presoditi v celovitem okviru prvega svežnja ukrepov za mobilnost, katerega del je Uredba 2020/1055. Uporaba določb te uredbe pa naj bi vsako leto povzročila potovanja v obsegu 2.035.200.000 kilometrov samo za vozila, ki se vračajo v operativne centre na Poljskem. Ob predpostavki, da bi bilo samo 60 % teh voženj opravljenih brez tovora, bi ta vozila v enem letu prevozila 1.221.120.000 kilometrov brez tovora. Zakonodajalec Unije naj bi med številnimi ukrepi, ki jih je imel na voljo za zagotovitev, da delavci izkoristijo pravico do počitka, tako izbral tistega, ki je za prevozna podjetja najbolj obremenjujoč.
- 387 Eden od učinkov tega položaja naj bi bil umik s trga dela prevoznih podjetij iz sektorja MSP s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, saj naj bi ta podjetja zaradi njihove oddaljenosti od osrednjega dela Unije še posebej težko izpolnila upravne in organizacijske zahteve, povezane z obveznostjo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054. Del prevoznih podjetij naj bi se lahko odločil tudi za selitev operativnega centra v države članice v osrednjem delu Unije. Predpostavka, da poslovna odločitev o selitvi podjetja temu ne more škodovati, naj bi bila v nasprotju z dejstvom, da selitev sedeža podjetja pomeni zelo veliko breme za njegovo delovanje. Poleg tega naj bi bila MSP drugače kot multinacionalke povezana s krajem, iz katerega opravljajo storitve.
- 388 Po mnenju Republike Poljske naj bi dejstvo, da je bila obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 naložena med pandemijo covid-19, prav tako kazalo, da ekonomski položaj prevoznih podjetij ni bil upoštevan. Ekonomske učinke te pandemije naj bi namreč še posebej občutil prevozni sektor, ki je bil izpostavljen upadu povpraševanja in omejitvam pri prehodu notranjih meja, ki so jih države članice spet vzpostavile. Ti učinki pa naj bi bili prisotni že med zakonodajnim postopkom.
- 389 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

- 390 Najprej je treba poudariti, kot je bilo navedeno v točkah 352, 354 in 355 te sodbe, da sta tako člen 91(2) PDEU kot člen 94 PDEU del naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na skupno prometno politiko.

- 391 Na prvem mestu je treba v zvezi z zatrjevano kršitvijo člena 91(2) PDEU opozoriti, da mora zakonodajalec Unije v skladu s to določbo, kadar sprejema ukrepe iz odstavka 1 tega člena, katerih namen je izvajanje skupne prometne politike ob upoštevanju njenih posebnih značilnosti, upoštevati primere, ko bi uporaba teh ukrepov lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture.
- 392 Ker je zakonodajalec Unije Uredbo 2020/1054 sprejel na podlagi člena 91(1) PDEU, ta pravna podlaga pa se v okviru teh tožb ne izpodbija, bi moral torej pri sprejetju člena 1, točka 6(d), te uredbe upoštevati zahteve, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.
- 393 V zvezi s tem člen 91(2) PDEU zakonodajalcu Unije nalaga obveznost, da mora, kadar sprejme ukrepe iz odstavka 1 tega člena 91, „upoštevati“ njihov resen vpliv na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, kar spada v širši okvir ponderiranja različnih zadevnih ciljev in interesov. Kot je poleg tega poudaril generalni pravobranilec v točki 285 sklepnih predlogov, uporaba izraza „resno“ kaže na to, da člen 91(2) PDEU zahteva precej visoko stopnjo učinka zadevnih ukrepov na te parametre, ne pa zgolj to, da je poseženo vanje.
- 394 Tako je iz člena 91(2) PDEU razvidno, da resni vplivi na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture ne pomenijo absolutnih meja z vidika širokega polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije na področju skupne prometne politike za sprejetje ukrepov v zvezi s tem, če upošteva te elemente.
- 395 Iz tega izhaja, da mora zakonodajalec Unije v okviru presoje vplivov, ki jih povzroči sprejetje ukrepa na podlagi člena 91(1) PDEU, uravnoteženo upoštevati različne zadevne interese, da bi dosegel legitimne cilje, ki si jih je zastavil. Tako zgolj dejstvo, da mora ta upoštevati življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter torej ekonomske interese prevoznih podjetij, ne nasprotuje temu, da se v zvezi z njimi sprejmejo omejujoči ukrepi (glej po analogiji sodbo z dne 9. septembra 2004, Španija in Finska/Parlament in Svet, C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 396 Iz tega izhaja, da člen 91(2) PDEU v bistvu odraža obveznost za zakonodajalca Unije, da ravna v skladu z načelom sorazmernosti, tako da sprejme ukrepe, s katerimi je mogoče uresničiti zastavljeni cilj in ki očitno ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo uresničitev.
- 397 Poleg dejstva, da so bili tožbeni razlogi in trditve, navedeni v okviru preučitve domnevne kršitve načela sorazmernosti, zavrtnjeni, Romunija in Republika Poljska v podporo obravnavanih tožbenim razlogom in trditvam, s katerimi se zatrjuje kršitev člena 91(2) PDEU, nista predložili nobenega dodatnega elementa, s katerim bi podkrepili svojo trditev, da bi obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, česar naj zakonodajalec Unije v nasprotju s členom 91(2) PDEU z določitvijo te obveznosti ne bi upošteval.
- 398 Poleg tega se ti tožbeni razlogi in trditve bodisi v celoti – kar zadeva Romunijo – bodisi večinoma – kar zadeva Republiko Poljsko – prekrivajo s tistimi, že navedenimi v podporo tožbenim razlogom v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti.
- 399 Kar tako zadeva, prvič, vpliv člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 na izkoriščanje prometne infrastrukture, trditve, s katerimi Republika Poljska oceni učinka – socialni sklop očita, da v njej niso bili preučeni negativni učinki te določbe na cestne infrastrukture, v celoti temelji na premisi,

da se bo zaradi obveznosti za prevozna podjetja, da delo voznikov organizirajo tako, da se bodo ti lahko vračali v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, znatno povečal promet. Kot pa je razvidno iz točk 236 in 295 te sodbe, je ta premisa napačna, ker temelji na predpostavki, prvič, da se je pred sprejetjem tega ukrepa manjše število voznikov vračalo v enega ali drugega od teh krajev in, drugič, da bi bilo treba ta povratek nujno opraviti z vozilom, ki ga uporablja voznik.

- 400 Kot je bilo poleg tega poudarjeno v točki 295 te sodbe, člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prevoznemu podjetju ne prepoveduje, da vrnitev voznika združi s prevozom, ki ga ta opravi v državo članico, v kateri se nahajata navedena kraja, da se tako omejijo vrnitve brez tovora, namenjene izključno izpolnjevanju obveznosti iz te določbe. Vendar Republika Poljska v zvezi s tem ne pojasnjuje, kako naj bi taka vrnitev bolj vplivala na cestne infrastrukture kot katera koli druga vožnja, ki jo opravijo isti vozniki s svojim vozilom v okviru rednih prevoznih dejavnosti svojega delodajalca. Poleg tega ni bilo dokazano niti, da bi vozilo, ki se ne vrne v operativni center delodajalca ali v kraj voznikovega prebivališča, nujno mirovalo in se torej v ustreznem obdobju ne bi uporabljalo za redne poslovne dejavnosti prevoznega podjetja.
- 401 Kar zadeva, drugič, vpliv navedenega člena 1, točka 6(d), na kakovost življenja na območjih v bližini glavnih prometnih vozlišč in na tveganja, ki naj bi jih obveznost iz te določbe povzročila za varnost v cestnem prometu, trditve Republike Poljske prav tako večinoma temeljijo na isti napačni premisi, da naj bi se zaradi navedene določbe znatno povečal promet, kar pa ne omogoča ugotovitve, da naj zakonodajalec Unije ne bi upošteval tega vpliva. V preostanku je treba trditve te države članice v delu, v katerem zakonodajalcu Unije očita nepreučitev učinkov iste določbe na voznike, zaposlene v nekaterih državah članicah, zaradi precejšnjih razdalj, ki jih bodo morali prepotovati, in posledične večje utrujenosti, zavrnil iz razlogov, že navedenih v točki 292 te sodbe.
- 402 Kar zadeva, tretjič, vpliv člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, na stopnjo zaposlenosti, Republika Poljska trdi, da bo ta določba povzročila dodatne upravne in organizacijske obremenitve, zaradi katerih se „zelo verjetno tvega“, da bodo šla številna prevozna podjetja v stečaj ali bodo preseljena v „osrednje države Unije“. Vendar je treba tako trditev, ker ni njena utemeljenost podprta z nobenim konkretnim elementom, obravnavati kot špekulativno in vsekakor nezadostno, da bi z njo dokazali resen vpliv na stopnjo zaposlenosti. Kot je bilo navedeno v točkah 276 in 293 te sodbe, enako velja za prav tako splošno in abstraktno trditev Romunije, da bo obveznost iz te določbe povzročila selitev prevoznih podjetij s sedežem v nekaterih državah članicah, ker naj bi se jim povečali stroški in zmanjšali prihodki.
- 403 S tega vidika z navedenimi trditvami ni mogoče ovreči ugotovitev Komisije iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 60 in 61), da bi morali ukrepi v zvezi z delovnim časom in pravili glede tedenskega počitka pozitivno vplivati na privlačnost vozniškega poklica in s tem na ponudbo na trgu dela, saj je iz te ocene učinka v zvezi s tem razvidno, da je pomanjkanje voznikov delno posledica poslabšanja delovnih pogojev, ki škoduje podobi in privlačnosti poklica (del 1/2, str. 9). Kot pa je razvidno iz študije, na katero se sklicuje Republika Poljska („*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020–2030*“ („Prevoz prihodnosti: poročilo o obetih za razvoj cestnega prevoza na Poljskem v obdobju 2020–2030“), 2019, str. 42), naj bi bile prav dolge razdalje daleč od kraja prebivališča eden od razlogov za tako pomanjkanje.

- 404 Vsekakor je treba še enkrat poudariti, da v nasprotju s trditvami Romunije in Republike Poljske zgoj dejstva, da bi lahko nekatera podjetja zaradi povečanja socialne zaščite, zagotovljene voznikom s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, nosila večje stroške in upravna bremena, ni mogoče nikakor šteti za nazadovanje pri vzpostavitvi skupne prometne politike, ki bi pomenilo kršitev člena 91(2) PDEU.
- 405 Kot je bilo namreč navedeno v točki 266 te sodbe, čeprav so bile z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da ta akt prilagodi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da upošteva prečne cilje Unije, določene v členu 9 te pogodbe, med katerimi je zagotavljanje ustrezne socialne zaščite. Zakonodajalec Unije lahko namreč v takem primeru svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevnih zakonodaj Unije takim spremembam ali razvoju.
- 406 Na drugem mestu, v zvezi z zatrjevano kršitvijo člena 94 PDEU je treba opozoriti, da je treba v skladu s to določbo pri vseh ukrepih, sprejetih v okviru Pogodb, „ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje“, upoštevati ekonomski položaj prevoznikov.
- 407 Vendar člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ne ureja prevoznih tarif in pogojev za prevoz blaga ali potnikov, ampak določa pogoje, pod katerimi vozniki izkoristijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka, z določitvijo, da morajo prevozna podjetja delo voznikov organizirati tako, da se ti lahko, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča. Zato je vpliv te določbe na prevozne tarife ter pogoje za prevoz blaga in potnikov preveč posreden, da bi lahko spadal na področje uporabe člena 94 PDEU, kar zadostuje za zavrnitev trditev, ki sta jih navedli Romunija in Republika Poljska v zvezi s kršitvijo navedene določbe.
- 408 Torej je treba trditev, ki jo je Romunija navedla v okviru drugega dela prvega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo člena 91(2) in člena 94 PDEU, ter tretji in četrti tožbeni razlog, ki ju je navedla Republika Poljska, zavrniti kot neutemeljene.

## *6) Kršitev pravil prava Unije na področju varstva okolja*

### *i) Trditve strank*

- 409 Republika Litva s tretjim tožbenim razlogom in Republika Poljska s petim tožbenim razlogom trdita, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 kršil pravila prava Unije na področju varstva okolja. Republika Litva v zvezi s tem zatrjuje kršitev člena 3(3) PEU, členov 11 in 191 PDEU ter „politike Unije na področju okolja in boja proti podnebnim spremembam“, medtem ko Republika Poljska zatrjuje kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine.
- 410 Ti državi članici poudarjata, da mora zakonodajalec Unije v skladu s temi določbami upoštevati zahteve glede varstva okolja tako pri določanju in izvajanju drugih politik Unije kot tudi v okviru drugih ukrepov Unije. Cilja varstva okolja, določenega s členom 191 PDEU, naj namreč ne bi bilo mogoče upoštevati niti uresničiti samo z ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 192 PDEU, v okviru ločene in samostojne politike. Načelo vključevanja, določeno v členu 11 PDEU, naj bi omogočalo uskladitev ciljev in zahtev glede varstva okolja z drugimi interesi in cilji, ki si jih je zastavila Unija.

- 411 Republika Poljska meni, da razlaga, po kateri naj bi se člen 11 PDEU nanašal na področja prava Unije, ne pa na posamične ukrepe, ne bi omogočala uresničitve cilja, zastavljenega s to določbo. To, da je Uredba 2020/1054 sestavni del širšega svežnja, katerega namen je zmanjšanje emisij onesnaževal, ki jih povzroči sektor cestnega prevoza, naj ne bi dokazovalo, da je bil vpliv te uredbe na okolje, še zlasti na možnost doseganja okoljskih ciljev, določenih v dokumentih in aktih, ki jih je sprejela Unija na področju okolja, ustrezno upoštevan. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče niti šteti, da ostanejo cilji glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ko so enkrat določeni, nespremenjeni ne glede na to, kakšne dodatne emisije nastanejo v prihodnosti zaradi uresničevanja obveznosti, ki izhajajo iz nove ureditve Unije.
- 412 Republika Litva in Republika Poljska se strinjata z razlago generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v točkah 59 in 60 sklepnih predlogih v zadevi Avstrija/Parlament in Svet (C-161/04, EU:C:2006:66), po kateri se lahko člen 11 PDEU uporablja kot standard za preizkus veljavnosti zakonodaje Unije, samo kadar je očitno, da okoljski interesi niso bili upoštevani ali so bili povsem prezrti. Kadar se ugotovi, da posamezni ukrep, ki ga sprejme zakonodajalec Unije, škodljivo vpliva na uresničevanje ciljev, ki jih je ta določil v drugih aktih sekundarnega prava, sprejetih na področju okolja, naj bi moral ta zakonodajalec uravnovesiti interese v navzkrižju in, če je to primerno, vnesti ustrezne spremembe v akte, ki se uporabljajo na področju okolja.
- 413 V obravnavani zadevi naj zakonodajalec Unije ne bi izpolnil te obveznosti, ker naj ne bi preučil vpliva izvajanja obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 na zahteve na področju okolja.
- 414 Vendar naj bi izpolnjevanje zadnjenavedene obveznosti povzročilo dodatne vožnje težkih tovornih vozil, tudi brez tovora, na dolge razdalje in s tem emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka, ki so razlog za številne zdravstvene težave. Okoljske učinke izpodbijanih določb Uredbe 2020/1054 naj bi bilo treba preučiti tudi skupaj s takimi učinki, ki jih povzročita Uredba 2020/1055 in Direktiva 2020/1057, ki sta prav tako del „svežnja o mobilnosti“ ter naj bi voznikom težkih tovornih vozil prav tako nalagali opravljanje dodatnih voženj.
- 415 Republika Litva je poleg tega prepričana, da bo obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 neizogibno zmanjšala učinkovitost sistema prevoza ter posegla v politiko Unije na področju okolja in boja proti podnebnim spremembam.
- 416 Republika Poljska natančneje navaja, da bodo na podlagi presoj Mednarodne zveze za cestni promet (IRU), kot izhajajo iz odprtega pisma z dne 26. oktobra 2018, samo vrnitve vozil, naložene z Uredbo 2020/1055, povzročile do dodatnih 100.000 ton CO<sub>2</sub> na leto. Iz poročila, ki ga je pripravila mreža KPMG („*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*“ („Ocena učinka v zvezi z začasnim sporazumom glede prvega svežnja ukrepov za mobilnost“), 20. februar 2020), naj bi bilo na podlagi primera bolgarskih prevoznikov prav tako razvidno, da bo letno povečanje emisij CO<sub>2</sub>, ki ga bodo povzročile te obvezne vrnitve v Bolgarijo, znašalo približno 71.000 ton. V skladu z drugo oceno, ki jo je opravil European Centre for International Political Economy (ECIPE) (Evropski center za mednarodno politično ekonomijo) (M. Bauer, „*4 Million Tonnes Additional CO<sub>2</sub> due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*“ („Dodatni 4 milijoni ton CO<sub>2</sub> zaradi predlaganih pravil Unije o kabotaži v svežnju ukrepov za mobilnost“), januar 2020) na podlagi izračunov mreže KPMG za bolgarski sektor mednarodnega prevoza in podatkov Eurostata, naj bi dodatne emisije CO<sub>2</sub> za celotno Unijo, nastale zaradi predlagane spremembe določb o kabotaži, znašale približno štiri milijone ton. Na podlagi lastnih ocen Republike Poljske naj bi dodatna potovanja brez tovora zaradi obveznosti vračanja vozil, ki se bo uporabljala za poljski vozni park vozil, katerih masa presega 2,5 tone in ki delujejo v mednarodnem prevozu, povzročila 672.024 ton CO<sub>2</sub>.

- 417 Po mnenju Republike Litve in Republike Poljske naj bi te dodatne emisije CO<sub>2</sub> pomenile oviro za uresničevanje podnebnih ciljev, ki si jih je Unija zastavila do leta 2050, kot so navedeni v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 11. decembra 2019, naslovljenem „Evropski zeleni dogovor“, COM(2019) 640 final (v nadaljevanju: Zeleni dogovor), torej ciljev, ki naj bi jih Evropski svet 12. decembra 2019 sprejel kot svoje. Republika Poljska se poleg tega sklicuje na Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 17. septembra 2020, naslovljeno „Krepitev evropskih podnebnih ambicij do leta 2030: Vlaganje v podnebno nevtralno prihodnost v korist naših državljanov“ (COM(2020) 562 final, str. 26).
- 418 Republika Poljska meni, da bi te dodatne emisije CO<sub>2</sub> lahko ogrozile tudi doseganje ciljev držav članic iz Uredbe (EU) 2018/842 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 (UL 2018, L 156, str. 26).
- 419 Kar zadeva dodatne emisije onesnaževal zraka, bi te po mnenju Republike Poljske lahko bistveno ovirale izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Direktive (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, spremembi Direktive 2003/35/ES in razveljavitvi Direktive 2001/81/ES (UL 2016, L 344, str. 1). Te dodatne emisije bi lahko ogrozile tudi cilje Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1).
- 420 V nobenem od izpodbijanih aktov, ki sestavljajo „sveženj o mobilnosti“, naj se ne bi obravnavala ta različna tveganja za vpliv. Komisija naj bi se v oceni učinka – socialni sklop omejila na ugotovitev, da ni ugotovila nobenega vpliva predvidenih možnosti na okolje. Vendar naj ta ugotovitev ne bi bila niti podprta niti verodostojna.
- 421 Čeprav naj bi nekatere države članice in Komisija opozorile na nujnost upoštevanja vpliva predlaganih ukrepov, zlasti obveznosti vračanja vozil in omejitev, ki se uporabljajo za kabotažo, na povečanje števila voženj brez tovora in emisij CO<sub>2</sub>, pri čemer so poudarile potrebo po izvedbi ocene učinka za vse te ukrepe na ravni Unije, naj se zakonodajalec Unije ne bi zmenil za te pomisleke. Priprava dodatnih analiz pred koncem leta 2020, ki jo je napovedala komisarka za promet A. Vălean v zvezi z učinki obveznega vračanja vozil v državo članico sedeža vsakih osem tednov in omejitvami, ki se uporabljajo za kombinirani prevoz, naj ne bi nikakor odpravila te pomanjkljivosti oziroma naj bi celo potrjevala utemeljenost teh tožbenih razlogov in trditvev, ki se nanašajo na kršitev pravil prava Unije na področju varstva okolja.
- 422 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

- 423 Na prvem mestu in kot je navedel generalni pravobranilec v točki 566 sklepnih predlogov, v členu 3(3) PEU, na katerega se sklicuje Republika Litva, so navedeni različni bistveni cilji, ki jih uresničuje Unija, ne da bi bila vzpostavljena hierarhija med njimi, tako da si morajo Unija in države članice s svojimi politikami in dejavnostmi prizadevati za uresničevanje teh ciljev, ki na

isti ravni kot varstvo okolja vključujejo med drugim trajnostni razvoj, ki temelji na uravnoveženi gospodarski rasti in socialnem gospodarstvu, usmerjenem v socialni napredek, ter spodbujanje socialne zaščite.

- 424 Ta določba torej drugače kot posebne določbe Pogodbe DEU, ki udejanjajo splošne cilje, naštete v njej, in urejajo zadevno področje, ne more biti eden od parametrov, ki omogočajo presojo skladnosti določbe sekundarnega prava s primarnim pravom (glej v tem smislu sodbo z dne 11. marca 1992, *Compagnie commerciale de l'Ouest* in drugi, od C-78/90 do C-83/90, EU:C:1992:118, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 425 Na drugem mestu, kar zadeva člen 191 PDEU, na katerega se prav tako sklicuje Republika Litva, je ta umeščen v naslov XX tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na politiko Unije na področju okolja. Vendar Uredba 2020/1054 ni bila sprejeta v okviru te politike, ampak v okviru skupne prometne politike, ki se obravnava v naslovu VI istega tretjega dela Pogodbe DEU, natančneje na podlagi člena 91(1) PDEU, pri čemer se ta pravna podlaga v okviru teh tožb ne izpodbija.
- 426 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da zakonodajni akt, kot je Uredba 2020/1054, ne more spadati na področje uporabe okoljske politike Unije samo zato, ker je treba z njim upoštevati zahteve v zvezi z varstvom okolja (glej v tem smislu sodbo z dne 15. aprila 2021, *Nizozemska/Svet in Parlament*, C-733/19, EU:C:2021:272, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 427 Iz tega izhaja, da pri preučitvi zakonitosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni mogoče upoštevati člena 191 PDEU, ki se nanaša na politiko Unije na področju okolja.
- 428 Na tretjem mestu, kar zadeva člen 11 PDEU, ki spada pod naslov II prvega dela te pogodbe, ki vsebuje splošne določbe, ta člen določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.
- 429 Na četrtem mestu, kar zadeva člen 37 Listine, ta člen določa, da je treba v politike Unije vključiti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom trajnostnega razvoja.
- 430 V zvezi s tem je iz Pojasnil k Listini razvidno, da načelo iz tega člena v bistvu temelji na členu 3(3) PEU ter členih 11 in 191 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, točka 62).
- 431 Na petem mestu, kar zadeva druge akte sekundarne zakonodaje, na katere se sklicujeta Republika Litva in Republika Poljska, je treba opozoriti, da v zvezi z različnimi uredbami in direktivami, navedenimi v točkah 418 in 419 te sodbe, na katere se opira zadnjenavedena država članica, notranje zakonitosti akta Unije ni mogoče preučiti glede na neki drug akt Unije, ki je na isti zakonodajni ravni, razen če je bil prvonavedeni akt sprejet na podlagi zadnjenavedenega ali če je z enim od teh aktov izrecno določeno, da eden od njiju prevlada (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, *Madžarska/Parlament in Svet*, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 119), kar pa v obravnavanem primeru ne drži.
- 432 To še toliko bolj velja za Zeleni dogovor, na katerega se sklicujeta Republika Litva in Republika Poljska ter ki je bil ob sprejetju Uredbe 2020/1054 le sporočilo, ki ga je sprejela Komisija, in sklepe Evropskega sveta z dne 12. decembra 2019, navedene v točki 417 te sodbe, na katere se sklicuje Republika Litva, katerih domnevni vpliv „politične“ narave na zakonodajno pristojnost

Parlamenta in Sveta ne more biti razlog za to, da Sodišče razglasi ničnost določb te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točka 86).

- 433 V teh okoliščinah je treba zgolj preučiti, ali je zakonodajalec Unije – kot v bistvu trdita Republika Litva in Republika Poljska – s sprejetjem člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 kršil zahteve, povezane z varstvom okolja, ki izhajajo iz člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.
- 434 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da Republika Litva le na splošno in abstraktno trdi, da bo obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 neizogibno posegla v politiko Unije na področju okolja. Kot pa je razvidno iz točk od 168 do 180 te sodbe, njene trditve temeljijo na napačni premisi, da se morajo vozniki vsake tri ali štiri tedne, odvisno od primera, v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča nujno vrniti s pogosto praznimi težkimi tovornimi vozili. Iz tega sledi, da je treba to trditev zavrniti.
- 435 Drugič, trditve Republike Poljske se skoraj izključno nanašajo ne na obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ampak na določbe iz drugih aktov, ki so del „svežnja o mobilnosti“. Večina študij in drugih elementov, na katere se ta država članica opira v tem okviru, se namreč nanaša na obveznost iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009, vstavljen odstavek 1(b), to je obveznost vračanja vozil v operativni center v državi članici sedeža zadevnega prevoznega podjetja vsakih osem tednov. Zadnjenavedena določba pa je predmet ločenih tožbenih razlogov v okviru tožb zoper Uredbo 2020/1055 v zadevah C-542/20, C-545/20, C-547/20, od C-549/20 do C-552/20 in C-554/20. Ker se trditve, ki jih je navedla Republika Poljska, ne nanašajo na določbe Uredbe 2020/1054, jih je torej treba zavrniti kot brezpredmetne.
- 436 Tretjič, če bi se trditve Republike Poljske v zvezi s kršitvijo člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine kljub vsemu lahko nanašale posebej na obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, je treba po eni strani ugotoviti, da je člen 11 PDEU prečna določba, kar pomeni, da mora zakonodajalec Unije zahteve, povezane z varstvom okolja, vključiti v politike in dejavnosti Unije, med drugim v skupno prometno politiko, katere del je Uredba 2020/1054.
- 437 Po drugi strani se nadzor nad zakonitostjo člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, ki ga mora opraviti Sodišče, v obravnavani zadevi z vidika člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, nanaša na akt Unije, v okviru katerega mora njen zakonodajalec zagotoviti – kot je razvidno iz točke 282 te sodbe – ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi in cilji.
- 438 Čeprav bi imela torej v teh okoliščinah obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, obravnavana ločeno, znatne negativne učinke na okolje, bi bilo treba za opredelitev, ali je je treba ugotoviti kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, upoštevati še drugo delovanje zakonodajalca Unije z namenom omejitve negativnih učinkov cestnega prevoza na okolje in doseganja splošnega cilja zmanjšanja emisij onesnaževal.
- 439 V obravnavani zadevi Republika Poljska s trditvami, ki se nanašajo na kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, v bistvu trdi, da bo člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 povod za dodatne emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zaradi dodatnih voženj težkih tovornih vozil, pogosto brez tovora in na dolge razdalje, kot posledice njegove uporabe.

- 440 Ta trditev tako v celoti temelji na premisi, da ta določba pomeni obvezna vračanja vozil v operativni center delodajalca ali v kraj prebivališča voznikov, medtem ko naj bi se pred sprejetjem Uredbe 2020/1054 v ta kraja vračalo le majhno število vozil.
- 441 Kot pa je razvidno iz točk 170, 171, 236 in 295 te sodbe, je ta premisa napačna.
- 442 V teh okoliščinah je logično, da ni bil v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 48) ugotovljen nikakršen vpliv na okolje, ki bi ga povzročili ukrepi, ki jih je Komisija predvidela v predlogu uredbe o delovnem času.
- 443 Glede na navedeno je treba trditve Republike Litve in Republike Poljske, ki se nanašajo na kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, zavrnuti.
- 444 Torej ni treba preučiti niti trditve Republike Litve in Republike Poljske v zvezi z drugimi akti Unije, katerih cilji na področju okolja naj bi bili domnevno ogroženi zaradi sprejetja člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, niti različnih ukrepov, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel v sektorju cestnega prevoza, na katere se sklicujeta Parlament in Svet, da bi tako presodili, v kolikšnem obsegu je zakonodajalec upošteval splošni cilj zmanjšanja emisij onesnaževal v tem sektorju.
- 445 Zato je treba tretji tožbeni razlog Republike Litve in peti tožbeni razlog Republike Poljske zavrnuti.
- 446 Glede na vse navedeno je treba tožbe, ki so jih vložile Republika Litva (zadeva C-541/20), Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20) in Republika Poljska (zadeva C-553/20), zavrnuti v delu, v katerem se nanašajo na razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.

### **3. Člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054**

- 447 Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20) in Madžarska (zadeva C-551/20) se v utemeljitev tožb za razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c) Uredbe 2020/1054 v bistvu sklicujejo na kršitev, odvisno od primera:
- načela sorazmernosti (četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije, prvi tožbeni razlog Romunije in edini tožbeni razlog Madžarske);
  - načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (drugi del petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in prvi del tretjega tožbenega razloga Romunije);
  - določb Pogodbe DEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev (prvi del prvega tožbenega razloga Romunije, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti), ter
  - člena 91(2) in 94 PDEU (prvi del prvega tožbenega razloga Romunije, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti).

**a) Kršitev načela sorazmernosti**

**1) Trditve strank**

- 448 Republika Bolgarija s četrtem tožbenim razlogom, Romunija s prvim delom prvega tožbenega razloga in Madžarska z edinim tožbenim razlogom trdijo, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti. Čeprav Madžarska v okviru edinega tožbenega razloga formalno zatrjuje tudi očitno napako pri presoji, so njene trditve v tem okviru namenjene izključno dokazovanju kršitve tega načela.
- 449 Na prvem mestu, Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska trdijo, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 krši navedeno načelo kot tako, ker bi glede na sedanje stanje evropske infrastrukture prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu pomenila obveznost, ki bi jo bilo pretežko ali celo nemogoče izpolniti. Ker ni dovolj varovanih parkirišč in ustreznih nastanitvenih kapacitet v njihovi bližini, naj bi se vozniki in prevozna podjetja pogosto soočali z zahtevami, ki naj jih ne bi mogli izpolniti. V teh okoliščinah naj tega ukrepa ne bi bilo mogoče izvesti tako, da bi bili izpolnjeni zastavljeni cilji, kar naj bi kazalo na njegovo očitno neustreznost. Poleg tega naj bi navedeni ukrep pomenil očitno nesorazmerno obremenitev za voznike in prevozna podjetja. Zato naj bi zakonodajalec Unije z določitvijo take zahteve, ki je v praksi ni mogoče izpolniti, storil očitno napako pri presoji.
- 450 Republika Bolgarija in Madžarska poudarjata, da je Komisija že v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 18) navedla, da v Uniji na splošno primanjkuje ustreznih prostorov za počitek in varovanih parkirišč. Ne zadostnost prostorov za počitek v Uniji naj bi bila razvidna tudi iz študije, ki jo je objavila („Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report“ („Študija o varnih in varovanih parkiriščih za tovornjake. Končno poročilo“), februar 2019 (v nadaljevanju: študija o parkiriščih iz leta 2019), str. 8 in od 18 do 20). V skladu s to študijo naj bi bilo od 300.000 parkirišč, ki so v Uniji namenjena težkim tovornim vozilom, le približno 47.000 delno varovanih, le pri 7000 pa naj bi bila raven varnosti certificirana. Ker naj bi po ocenah povprečno povpraševanje po nočnem parkiranju znašalo skoraj 400.000 mest, naj bi to pomenilo primanjkljaj približno 100.000 mest, pri čemer le malo obstoječih parkirišč zagotavlja ustrezno raven varnosti in varovanja. Poleg tega naj bi bila iz te študije razvidna neenaka razporeditev varnih in varovanih parkirišč glede na evropske tranzitne koridorje, pri čemer naj bi bilo 7000 certificiranih parkirišč le v nekaterih državah članicah. EESO in več držav članic naj bi ta položaj izpostavili tudi v zakonodajnem postopku.
- 451 Čeprav se vprašanji parkirišč in ustreznih nastanitvenih kapacitet med seboj razlikujeta, naj bi bili tesno povezani, saj naj bi bila za voznika ustrezna le nastanitev blizu ustreznega in varovanega parkirišča, ki zagotavlja zaščito njegovega tovora. Zaradi omejenega števila takih parkirišč naj bi bilo še dodatno omejeno število potencialnih nastanitvev, kjer lahko voznik preživi svoj tedenski čas počitka.
- 452 Republika Bolgarija še navaja, da je nezadostnost infrastruktur poudarjena z obveznostjo Komisije v skladu s členom 1, točka 7, Uredbe 2020/1054, da do 31. decembra 2024 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o razpoložljivosti ustreznih prostorov za počitek voznikov. Romunija dodaja, da je z isto določbo Komisiji naložena objava seznama vseh parkirišč. Vendar naj ne bi bilo doslej za to ustvarjeno nobeno spletno mesto.

- 453 Romunija še trdi, da vozniki, če naj upoštevajo člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, kadar so na poteh, kjer ni varnih in varovanih parkirišč, nimajo druge izbire, kot da uporabijo nevarovana parkirišča, na katerih v času počitka, ki ga preživijo v ustrezni nastanitvi, pustijo vozila brez nadzora in jih tako izpostavijo kriminalu. Vendar naj bi bil v skladu s Konvencijo o pogodbi za mednarodni cestni prevoz blaga (CMR), podpisano v Ženevi 19. maja 1956, prevoznik odgovoren za popolno ali delno izgubo oziroma škodo, do katerih pride med trenutkom prevzema blaga in trenutkom dostave, pa tudi za zamudo pri dostavi. V sedanjem stanju evropske infrastrukture naj se z zakonodajno rešitvijo, sprejeto v tej uredbi, torej ne bi izboljšali delovni pogoji voznikov, ampak bi lahko, povsem nasprotno, učinkovala tako, da bi se zaradi nje povečali njihova utrujenost in stres ter tveganja za njihovo varnost, njihovo blago in njihovo vozilo. V istem smislu Republika Bolgarija trdi, da se zaradi pomanjkanja varovanih parkirišč za težka tovorna vozila v Uniji povečuje tveganje za kraje in prevoznikom povzroča težave pri zavarovanju.
- 454 Republika Bolgarija še dodaja, da so vozniki in prevozna podjetja, ker naj ne bi bilo mogoče upoštevati prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, izpostavljeni tveganju, da jim bodo naložene kazni, ki bi lahko privedle do izgube njihovega dobrega ugleda v smislu člena 6 Uredbe št. 1071/2009 in jim zato zaprle dostop do trga cestnega prevoza blaga v Uniji. V zvezi s tem naj ne bi imelo nobenega vpliva dejstvo, da seznam najhujših kršitev pravil Unije ne vključuje kršitve te prepovedi.
- 455 V tem okviru se Romunija in Madžarska sklicujeta na Uredbo TEN-T, zlasti na člen 38(3) in člen 39(2)(c) te uredbe, ter na revidirane smernice za razvoj tega vseevropskega prometnega omrežja, ki so navedene v uvodni izjavi 19 Uredbe 2020/1054. Te določbe naj bi prav tako dokazovale nezadostnost sedanjega stanja evropske infrastrukture.
- 456 Madžarska poleg tega poudarja, da je v členu 8a(3) in (4) Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 7, Uredbe 2020/1054, večkrat pozvano k vzpostavitvi varnih in varovanih parkirišč. Dalje, ukrepi za vzpostavitev takih parkirišč naj bi lahko učinkovali šele v prihodnosti, medtem ko ni bilo določeno nikakršno ustrezno prehodno obdobje, zadevna prepoved pa je poleg tega absolutna. Republika Bolgarija izpodbija tudi neobstoj prehodnega obdobja za začetek veljavnosti zadevne določbe.
- 457 Republika Bolgarija nato trdi, da ni državam članicam naložena nobena obveznost, vsaj ne do določenega datuma, da zagotovijo dovolj ustreznih nastanitvenih kapacitet ter varovanih in varnih parkirišč. Katero od držav članic bi to lahko spodbudilo k nepovečanju števila infrastruktur, da bi tako omejila zagotavljanje prevoznih storitev s strani tujih prevoznikov na svojem ozemlju.
- 458 Republika Bolgarija še trdi, da prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu pomeni precejšnje dodatne stroške za prevozna podjetja, ki so večinoma MSP, saj bi morala ta podjetja plačati ustrezno nastanitev za tedenski počitek voznikov, ko so ti daleč od kraja prebivališča. Povzročila naj bi tudi stroške za obvoze in morebitne vožnje brez tovora, ki bi jih bilo mogoče utemeljiti le z iskanjem ustrezne nastanitve. V skladu s študijo mreže KPMG, naslovljeno „*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*“ („Bolgarski sektor cestnega prevoza blaga – Študija trga: ocena učinka prvega svežnja ukrepov za mobilnost“), objavljeno 8. oktobra 2019 (str. 37), naj bi bili stroški za bolgarska prevozna podjetja zaradi zadevnega ukrepa ocenjeni na 143 milijonov EUR. Romunija v istem smislu trdi, da je ta ukrep očitno neustrezen in ni potreben z vidika cilja zmanjšanja upravnih in finančnih obremenitev za prevozna podjetja.

- 459 Republika Bolgarija poleg tega trdi, da je razlaga pojma „ustrezna nastavitve“ vir pravne negotovosti, kar naj bi, kot priznava tudi Komisija, povzročalo težave pri uporabi. Romunija trdi, da razhajanja med državami članicami, kar zadeva kazni za kršitev prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, na katera je bilo opozorjeno v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 18), v Uredbi 2020/1054 niso odpravljena, tako da bodo države članice še naprej uporabljale različne kazni in s tem podaljševale položaj pravne negotovosti za podjetja in voznike. Zakonodajna rešitev naj bi bila tako tudi s tega vidika neustrezna, saj naj bi bila v nasprotju s ciljem Uredbe 2020/1054, ki je poenotiti razlago in uporabo pravil ter na dosleden način poenostaviti čezmejno uporabo socialne zakonodaje.
- 460 Republika Bolgarija, Madžarska in Romunija nato dvomijo o upoštevnosti sodbe z dne 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, v nadaljevanju: sodba Vaditrans). Natančneje, Madžarska in Romunija menita, da ta sodba v obravnavanih tožbah nima nobenega vpliva, saj naj Sodišču v okviru sodnega postopka, v katerem je bila izdana navedena sodba, ne bi bil predložen noben podatek v zvezi s prostori, ki so v državah članicah na voljo za počitek, zato ga to ni niti upoštevalo. Tako naj Sodišče ne bi preučilo vprašanja sorazmernosti in naj zlasti ne bi presodilo okoliščine, ki je upoštevana za uporabo zadevne ureditve, in sicer da prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu v praksi pogosto ni mogoče upoštevati zaradi nezadostnega števila razpoložljivih prostorov, ki so v državah članicah na voljo za počitek. Sodišče naj bi odgovorilo na razlagalno vprašanje, medtem ko naj bi šlo v obravnavani zadevi za to, da se ob upoštevanju elementov, ki so na voljo, opredeli, ali je zakonodajalec Unije ustrezno izvršil svojo diskrecijsko pravico in ali je izpolnil zahtevo po sorazmernosti.
- 461 Romunija še ugotavlja, da je treba po izreku sodbe Vaditrans Uredbo št. 561/2006 vsekakor razlagati tako, da je z njo prepovedano preživljanje rednega tedenskega počitka v kabini vozila. Vendar naj člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ne bi bil omejen na potrditev te prepovedi, temveč naj bi vseboval dodatna pojasnila. Republika Bolgarija prav tako trdi, da ta uredba ni omejena le na izvršitev sodbe Vaditrans, ampak je z njo dodana zahteva, da se zadevni čas počitka preživi v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori.
- 462 Nazadnje, Republika Bolgarija in Romunija trdita, da obstajajo ustrezni alternativni ukrepi, ki naj bi bili manj omejujoči. Tako naj bi bilo treba, prvič, v skladu z mnenjem, ki ga je Komisija sama izrazila v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 46), voznikom omogočiti, da redni ali nadomestni tedenski počitek preživijo v vozilu, če se tako prosto odloči sam voznik ali če je to utemeljeno zaradi okoliščin. Drugič, drug mogoč ukrep naj bi bila določitev odstopanja za primere, ko v določeni oddaljenosti od kraja, kjer je voznik, ni ustrezne nastanitve. Tretjič, možen alternativni pristop, kot ga je predlagal OR, naj bi bil, da se prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu ne bi uporabljala, če bi se ta čas počitka preživel v kraju, kjer je raven varnosti zadostna in so na voljo ustrezni sanitarni objekti, voznikova kabina pa se sklada s specifikacijami, ki jih bo določil Odbor za cestni promet. Četrto, mogoče naj bi bilo določiti prehodno obdobje, po izteku katerega bi Komisija ugotovila zadostnost nastanitve ter varovanih in varnih parkirišč v celotni Uniji. To prehodno obdobje bi bilo lahko dopolnjeno z obveznostjo za države članice, da zagotovijo, da bodo sprejele potrebne ukrepe za vzpostavitev ustreznih infrastruktur.
- 463 Na drugem mestu, Romunija in Madžarska izpodbijata preučitev, ki jo je zakonodajalec Unije opravil glede sorazmernosti prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu.

- 464 Iz informacij, ki so bile na voljo v času sprejetja člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, naj bi bilo namreč razvidno, da je bil zakonodajalec Unije seznanjen s pomanjkljivim stanjem evropske infrastrukture. V oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 18) naj bi bilo pomanjkanje ustreznih parkirišč in nastanitve predstavljeno kot dejavnik, ki spodbuja prakso preživljanja časa počitka v kabini vozila. V tej oceni učinka naj bi bilo celo pojasnjeno, da imajo zaradi tega položaja vozniki boljše pogoje za počitek v kabini, kot če uporabijo druge rešitve, ki so na voljo. Poleg tega naj bi Komisija obseg tega primanjkljaja ugotovila v študiji o parkiriščih iz leta 2019. Dalje, odstavka 3 in 4 člena 8a Uredbe št. 561/2006, kakor sta bila spremenjena s členom 1, točka 7, Uredbe 2020/1054, naj bi vsebovala več pozivov k vzpostavitvi varnih in varovanih parkirišč, kar naj bi dokazovalo, da je zakonodajalec Unije izpodbijano zahtevo sprejel ob zavedanju nezadostnega števila parkirišč ustrezne kakovosti.
- 465 Iz tega naj bi izhajalo, da je zakonodajalec Unije storil očitno napako, ker ni upošteval bistvenih elementov za sprejetje zadevnega ukrepa in ker ni presodil upoštevanih dokazov.
- 466 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 467 Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska s svojimi trditvami izpodbijajo skladnost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 z načelom sorazmernosti. Ker Romunija in Madžarska poleg tega izpodbijata, da je zakonodajalec Unije sploh preučil sorazmernost te določbe, je treba najprej preučiti zadnjenavedeno trditev.

### *i) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054*

- 468 Ni sporno, da je imel zakonodajalec Unije ob sprejetju Uredbe 2020/1054 na voljo oceno učinka, ki se je med drugim nanašala na preživljanje rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v vozilu. Ocena učinka – socialni sklop, priložena predlogu uredbe o delovnem času, je namreč pokazala, da države članice različno razlagajo določbe Uredbe št. 561/2006 v zvezi s tedenskim časom počitka ter da se nacionalne zakonodaje in prakse v zvezi s preživljanjem tega časa počitka v vozilu med seboj razlikujejo (del 1/2, str. 21, 23, 30, 31 in 34). V tej oceni učinka je bil v pričakovanju izida v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Sodišče takrat obravnavalo v zadevi C-102/16, Vaditrans, tudi podrobno preučen vpliv ukrepa, ki razjasnjuje to vprašanje (del 1/2, str. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 in 70).
- 469 V tem okviru je člen 1, točka 5(c), tega predloga predvideval, da se v člen 8 Uredbe št. 561/2006 vstavi odstavek 8a, ki je določal, da rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka ni mogoče preživeti v vozilu, ampak ga je treba preživeti v ustrezni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori, ki jo da na voljo ali jo plača delodajalec, ali v kraju voznikovega prebivališča oziroma v drugem zasebnem prostoru po njegovi izbiri.
- 470 Vendar Romunija in Madžarska s svojimi trditvami zakonodajalcu Unije očitata, da ob določitvi prepovedi preživljanja rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v vozilu iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ni upošteval pomanjkanja ustreznih nastanitvenih infrastruktur ter varnih in varovanih parkirišč v celotni Uniji, čeprav je bil po mnenju teh držav članic ta podatek bistven za preučitev sorazmernosti navedene prepovedi.

- 471 Kljub vsemu pa je treba ugotoviti, da je bil zakonodajalec Unije ob sprejetju prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu v celoti seznanjen s tem pomanjkanjem. Kot namreč Romunija in Madžarska sami poudarjata, je bilo navedeno pomanjkanje med zakonodajnim postopkom jasno izpostavljeno tako v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 18, 23, 31 in 34) kot v študiji o parkiriščih iz leta 2019.
- 472 Poleg tega je zakonodajalec Unije to okoliščino ustrezno upošteval pri sprejetju člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054. Po eni strani namreč ni prepovedal preživljanja katerega koli časa počitka v vozilu, saj je preživljanje odmorov, dnevnih časov počitka in skrajšanih tedenskih časov počitka v vozilu še naprej dovoljeno. Po drugi strani je v skladu v predlogom uredbe o delovnem času, ki ga je pripravila Komisija na podlagi te ocene učinka, menil, da pomanjkanje nastanitvenih infrastruktur in parkirišč ni ovira za prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, saj obstajajo alternativni kraji, v katerih lahko voznik preživi te čase počitka, zlasti kraj njegovega prebivališča, ki je eden od krajev, v katera mora prevozno podjetje vozniku, če to želi, omogočiti vračanje, odvisno od primera, v rednih tri- ali štiritedenskih presledkih, kot to določa člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054.
- 473 V teh okoliščinah zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da ni v celoti upošteval podatka, ki je bistven za preučitev sorazmernosti prepovedi iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054.
- 474 S tega vidika ni upoštevno, da zakonodajalec Unije iz različnih podatkov, ki jih je imel na voljo, ni izpeljal ugotovitev, za katere Romunija in Madžarska menita, da bi jih moral. V zvezi s tem je treba očitke, s katerimi mu ti državi članici očitata, da v okviru Uredbe 2020/1054 ni ustrezno odpravil pomanjkanja nastanitvenih infrastruktur in parkirišč, presoditi v okviru preučitve same skladnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 z zahtevami, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 475 Zato je treba zavriniti trditve Romunije in Madžarske, ki se nanašajo na to, da zakonodajalec Unije ni preučil učinkov, ki izhajajo iz prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu.

*ii) Sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054*

- 476 Člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 je določal, da če se voznik tako odloči, lahko dnevni čas počitka in skrajšani tedenski čas počitka zunaj kraja, kjer je vozilo bazirano, preživi v vozilu, če ima ustrezno ležišče za vsakega voznika in če vozilo miruje.
- 477 Ta člen 8(8) je bil z učinkom od 20. avgusta 2020 nadomeščen s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ki določa, da vozniki rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka, to je časa počitka, ki ni naveden v prejšnji določbi, ne smejo preživeti v vozilu, ampak ga morajo preživeti v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori, pri čemer je določeno, da mora vse stroške nastanitve zunaj vozila kriti delodajalec.
- 478 Cilj člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ob upoštevanju katerega je treba preučiti sorazmernost te določbe, je, kot je razvidno med drugim iz uvodnih izjav 1, 2, 6, 8, 13 in 36 te uredbe, izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike v Uniji, tako da se zagotovi, da imajo ti na voljo kakovostno nastanitev za redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Namen te določbe je tako odpraviti položaj, v katerem ni bilo jasnih pravil glede časa tedenskega počitka. Ta cilj spada, kot je bilo že navedeno v točki 250 te sodbe, v okvir splošnejšega cilja navedene uredbe, ki je zagotoviti pravično poslovno okolje za podjetja cestnega prevoza, da se vzpostavi varen, učinkovit in družbeno odgovoren sektor cestnega prometa, ki zagotavlja nediskriminacijo in privablja kvalificirane delavce.

- 479 Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska, ki ne izpodbijajo legitimnosti teh različnih ciljev, trdijo, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 sam po sebi krši zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 480 Za opredelitev, ali je prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, kakršno vsebuje ta določba, v skladu z načelom sorazmernosti, je treba preučiti, ali je ta ukrep primeren za uresničitev cilja, zastavljenega z navedeno določbo, ki je izboljšanje delovnih pogojev in varnosti v cestnem prometu za voznike, ali očitno ne presega potrebnega za uresničitev tega cilja in ali je glede na navedeni cilj sorazmerna.
- *Primernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za uresničitev zastavljenega cilja*
- 481 Kar na prvem mestu zadeva primernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za uresničitev cilja, zastavljenega s to določbo, je treba uvodoma opozoriti, da je Sodišče v sodbi Vaditrans, natančneje v njenih točkah od 31 do 33 in 48, v bistvu razsodilo, da je treba člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti navedenega člena 1, točka 6(c), da bi ohranili njegov polni učinek, razlagati tudi ob upoštevanju odstavka 6 navedenega člena 8 v smislu, da prepoveduje preživljanje rednega tedenskega časa počitka v vozilu. Kot je razvidno iz besedila navedenega člena 8(8), je ta namreč izrecno – in še to le pod določenimi pogoji – omogočal, da se v vozilu preživijo le dnevni in skrajšani tedenski časi počitka.
- 482 Potem ko je Sodišče navedlo, da tako razlago potrjujeta zgodovina nastanka zadnjenedene določbe in kontekst, v katerega je umeščena, je poudarilo, da je ta razlaga očitno namenjena doseganju ciljev Uredbe št. 561/2006, ki so izboljšanje pogojev dela zaposlenih in varnosti v cestnem prometu (sodba Vaditrans, točka 43).
- 483 Sodišče je namreč pojasnilo, da čeprav se je konstrukcija vozil in kabin znatno izboljšala, to ne spremeni ugotovitve, da kabina tovornjaka ni primeren kraj za preživljanje počitka, ki je dolgotrajnejše od dnevnega časa počitka in skrajšanega tedenskega časa počitka, in da bi morali imeti vozniki možnost preživljanja rednega tedenskega časa počitka na kraju, ki zagotavlja prilagojene in ustrezne pogoje nastanitve (sodba Vaditrans, točka 44).
- 484 V tem okviru je Sodišče dodalo, da če bi bilo treba člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 razlagati tako, da voznik redni tedenski čas počitka sme preživeti v svojem vozilu, bi taka razlaga pomenila, da bi voznik lahko ves čas počitka preživel v kabini vozila, torej na kraju, ki ne zagotavlja prilagojenih pogojev nastanitve, kar ne bi moglo prispevati k uresnitvi cilja izboljšanja delovnih pogojev za voznike, ki mu sledi ta uredba (sodba Vaditrans, točka 45).
- 485 Iz tega sledi, da lahko prepoved iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, s katero je kodificirana razlaga, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Vaditrans, prispeva k uresnitvi cilja izboljšanja delovnih pogojev in varnosti v cestnem prometu za voznike.
- 486 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske.
- 487 Prvič, v delu, v katerem Republika Bolgarija in Romunija trdita, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 vsebuje dodatna pojasnila v primerjavi s členom 8(8) Uredbe št. 561/2006, kakor ga je Sodišče razložilo v sodbi Vaditrans, je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija zgolj trdi, da je obveznost preživljanja rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka „v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori“ iz navedenega člena 1, točka 6(c), nova zahteva, ki izhaja iz sprejetja Uredbe 2020/1054.

- 488 Vendar take utemeljitve ni mogoče sprejeti.
- 489 Najprej, Sodišče je v točkah 44 in 45 sodbe Vadrans izrecno poudarilo, da je treba člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, razlagati tako, da je treba redni tedenski čas počitka preživeti v prilagojeni in ustrezni nastanitvi, kar nujno pomeni, da so spalni in sanitarni prostori na tem kraju spolu primerni. Poleg tega je bila zahteva po „ustreznem ležišču za vsakega voznika“ že izrecno vključena v samo besedilo zadnjenavedene določbe.
- 490 Dalje, Sodišče je v točki 44 sodbe Vadrans razsodilo, da kabina tovornjaka ni primeren kraj za počitek, ki je dolgotrajnejši od dnevnega časa počitka in skrajšanega tedenskega časa počitka iz zadnjenavedene določbe, ki se v skladu s členom 4(g) in (h) Uredbe št. 561/2006 nanašata na čas počitka, ki, odvisno od primera, traja od tri do manj kot 45 ur. Iz tega nujno izhaja, da v skladu s členom 8(8) te uredbe ni bilo mogoče v vozilu preživeti niti vsaj 45-urnega tedenskega časa počitka, s katerim se nadomesti skrajšanje predhodnega tedenskega časa počitka.
- 491 Nazadnje, ker naj bi kraj za počitek, prilagojen daljšim obdobjem počitka, ki ga je Sodišče omenilo v točki 44 sodbe Vadrans, za redni tedenski počitek nadomestil kabino tovornjaka, ki se vozniku načeloma daje na voljo na stroške delodajalca, iz tega prav tako logično izhaja, da mora kakršen koli prilagojeni kraj za počitek, ki nadomesti kabino tovornjaka, prav tako dati na voljo delodajalec.
- 492 Torej je treba ugotoviti, da okoliščina, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 kodificiral razlago, podano v sodbi Vadrans, pri čemer jo je hkrati z nekaterih vidikov pojasnil, potrjuje primernost te določbe za uresničitev zastavljenega cilja.
- 493 Drugič, v nasprotju s trditvijo Madžarske in Romunije je sodba Vadrans upoštevana za presojo sorazmernosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, saj – kot je bilo pravkar navedeno – iz te sodbe izhaja, da prepoved, da bi voznik redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživljal v vozilu, ne izhaja iz začetka veljavnosti zadnjenavedene določbe, ampak iz člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v obliki izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054. V zvezi s tem ni pomembno, da Sodišče v sodbi Vadrans, ki jo je izreklo na podlagi člena 267 PDEU, ni preučilo vprašanja sorazmernosti člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, saj predložitveno sodišče v tej zadevi ni postavilo vprašanja v zvezi s tem.
- 494 Če sta namreč Madžarska in Romunija menili, da predhodna različica člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 ni bila veljavna ali da bi bila za veljavnost te določbe potrebna drugačna razlaga, bi lahko v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije to trditev uveljavljali v okviru postopka za predhodno odločanje v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Vadrans. Nasprotno pa s takimi trditvami ni mogoče uspeti v podporo tožbenim razlogom, ki se nanašajo na razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054.
- 495 Tretjič, kar zadeva trditve Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske, ki se nanašajo na pomanjkanje ustreznih nastanitev ter varnih in varovanih parkirišč na ozemlju Unije, je treba uvodoma opozoriti, da je – kot je bilo poudarjeno v točki 471 te sodbe – Komisija na to pomanjkanje opozorila v oceni učinka – socialni sklop in nato v študiji o parkiriščih iz leta 2019. Niti Parlament niti Svet poleg tega ne izpodbijata pomanjkanja varnih in varovanih parkirišč.

- 496 Vendar je cilj Uredbe 2020/1054 izboljšanje socialne zaščite voznikov, medtem ko se na izboljšanje prometnih in parkirnih infrastruktur v Uniji večinoma nanašajo drugi zakonodajni akti, sprejeti na drugačnih pravnih podlagah.
- 497 Natančneje, Uredba TEN-T, ki je bila sprejeta na podlagi člena 172 PDEU, ki zahteva odobritev zadevne države članice za smernice in projekte skupnega interesa, ki se nanašajo na njeno ozemlje, v členu 39(2)(c) določa gradnjo počivališč na avtocestah približno na vsakih 100 km v skladu s potrebami družbe, trga in okolja, namenjenih zagotavljanju ustreznih parkirnih površin za gospodarske uporabnike cest, kjer je poskrbljeno za ustrezno stopnjo varnosti in varovanja.
- 498 Poleg tega ni sporno, da več instrumentov prava Unije določa možnosti sofinanciranja Unije za pospešitev in spodbujanje gradnje ustrezne parkirne infrastrukture. To velja zlasti za Uredbo (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 (UL 2013, L 348, str. 129) ter Delegirano uredbo Komisije (EU) 2016/1649 z dne 8. julija 2016 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1316/2013 (UL 2016, L 247, str. 1), ki določa prednosti glede financiranja na področju prometa v okviru večletnih in letnih delovnih programov.
- 499 Vendar primernosti prepovedi iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ni mogoče preučiti glede na cilj, ki se s tem ukrepom ne uresničuje.
- 500 Nasprotno, preveriti je treba, ali – kot trdijo Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska – ob upoštevanju pomanjkanja ustreznih nastanitev ter varnih in varovanih parkirišč prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu ni mogoče obravnavati kot ukrep, primeren za uresničitev cilja izboljšanja delovnih pogojev za voznike. Po mnenju teh držav članic bi namreč to pomanjkanje pretirano otežilo, če že ne onemogočilo spoštovanje te prepovedi, ki bi lahko zato učinkovala tako, da bi bila v nasprotju s tem ciljem, saj bi se povečala utrujenost in stres voznikov.
- 501 V zvezi s tem je sicer res, da je možnost spoštovanja pravil o času počitka iz Uredbe št. 561/2006 na splošno lahko odvisna med drugim od razpoložljivosti ustreznih nastanitev in parkirišč (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2023, Komisija/Danska (Najdaljše trajanje parkiranja), C-167/22, EU:C:2023:1020, točka 45).
- 502 Vendar je treba po eni strani v zvezi z vplivom zatrjevanega pomanjkanja ustreznih nastanitev na primernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za uresničitev cilja socialne zaščite, zastavljenega z njim, najprej poudariti, da ta določba – kot je bilo že navedeno v točki 472 te sodbe – voznikom ne prepoveduje preživljanja katerega koli časa počitka v vozilu, ampak se uporablja izključno za redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Tako se prepoved, ki jo določa, ne nanaša niti na odmore niti na dnevne in skrajšane tedenske čase počitka.
- 503 Dalje, ti časi počitka, ki jih je s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 voznikom prepovedano preživljati v vozilu, so prav tisti, za katere morajo prevozna podjetja v skladu s členom 1, točka 6(d), te uredbe delo voznikov organizirati tako, da se lahko, odvisno od primera, vsake tri ali štiri tedne vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, da tam začnejo oziroma preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka.

- 504 Tako v nasprotju s predpostavko Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske preživljanje rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka ne zahteva sistematično dostopa do nastanitev, ki niso kraj prebivališča voznikov. Iz uvodne izjave 13 Uredbe 2020/1054 je razvidno, da morajo imeti vozniki le v primeru, da rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka ne preživijo – kot imajo pravico – v kraju svojega prebivališča, za izrabo tega časa počitka na voljo kakovostno in spolu primerno nastanitev v skladu z zahtevo iz člena 1, točka 6(c), te uredbe. Iz tega izhaja, da je mogoče s to določbo v povezavi s členom 1, točka 6(d), navedene uredbe dejansko vsaj delno nadomestiti pomanjkanje ustreznih nastanitev, ki ga je Komisija ugotovila v oceni učinka – socialni sklop.
- 505 Nazadnje, res je, da je v uvodni izjavi 15 Uredbe 2020/1054 navedeno, da lahko vozniki redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo v ustrezni nastanitvi, ki se „lahko“ nahaja ob parkirišču. Vendar nič manj ne drži, da jim v primerih, ko se odločijo, da se ne bodo vrnili v enega od obeh krajev, navedenih v členu 1, točka 6(d), te uredbe, da bi tam preživeli čas počitka, v nasprotju s trditvami Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske nikakor ni treba izbrati take nastanitve, ki se nahaja ob parkirišču. Čeprav namreč člen 1, točka 6(c), navedene uredbe zahteva, da vozniki navedeni čas počitka preživijo v „prilagojeni nastanitvi“, ne zahteva, da se ta nahaja ob parkirišču. V zvezi s tem od voznika ni mogoče razumno pričakovati, da bo tedenski čas počitka, ki traja najmanj 45 ur, preživel ob takem parkirišču. Nobena od teh držav članic pa ne trdi, da bi se pomanjkanje infrastruktur, ki ga je ugotovila Komisija v oceni učinka – socialni sklop, nanašalo na nastanitve, ki se ne nahajajo ob parkirišču, in da te nastanitve ne bi bile ustrezne.
- 506 Po drugi strani je treba v zvezi z vplivom zatrjevanega pomanjkanja ustreznih parkirišč na primernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za uresničevanje cilja socialne zaščite, zastavljenega z njim, najprej poudariti, da ta določba ne nalaga nikakršne obveznosti glede kraja, kjer je parkirano vozilo. Tako ni vozniku z ničimer naloženo, naj vozilo med izrabo rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka pusti na parkirišču, rezerviranem za težka tovorna vozila.
- 507 Dalje, kot je upravičeno poudaril Svet, z odpravo prepovedi za voznike, da redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo v vozilu, ne bi bilo mogoče omiliti nezadostnosti varnih in varovanih parkirišč, izpostavljene v oceni učinka – socialni sklop, saj bi bilo za čas, ki ustreza temu počitku, še vedno potrebno parkirišče. Poleg tega bi lahko z odpravo te prepovedi, ker bi se omejila možnost, da vozniki navedene čase počitka preživijo v kraju prebivališča, potem ko so vozilo parkirali v operativnem centru delodajalca, celo pripomogli k zaostritvi pomanjkanja, ki ga ugotavljajo Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska, saj bi v takem primeru vozniki še bolj zasedali varna in varovana parkirišča, ki so na voljo.
- 508 Nazadnje, v zvezi z zatrjevanim tveganjem kraje tovara, zaradi česar naj bi ga bilo težko zavarovati, je treba poudariti, da morajo vozniki v skladu s členom 4, od (f) do (h), Uredbe št. 561/2006 svobodno razpolagati s svojim – bodisi dnevnim bodisi tedenskim – časom počitka, tako da jim med časom počitka ni mogoče naložiti odgovornosti za nadzor nad takim tovorom.
- 509 Vsekakor to tveganje ne izhaja iz posebnega ukrepa prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, določene s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ampak, splošneje, iz pomanjkanja varnih in varovanih parkirišč, pri čemer pa je treba kljub vsemu opozoriti, da je voznikom dovoljeno, da vse preostale čase počitka preživijo v parkiranem vozilu.

- 510 Čeprav torej drži, da je iz študije o parkiriščih iz leta 2019 razvidno, da je bilo zaradi kraje tovora v Uniji izgubljenih več kot 8,2 milijarde EUR, iz te študije ni razvidno, da bi bila navedena izguba posledica prav kraj, do katerih je prišlo med rednim ali nadomestnim tedenskim časom počitka voznikov, katerega preživljanje v vozilu je bilo prepovedano že s členom 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054.
- 511 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu ukrep, ki ni primeren za uresničitev cilja izboljšanja delovnih pogojev in varnosti v cestnem prometu za voznike, ker njegova veljavnost ni bila pogojena z vzpostavitvijo ustreznih infrastruktur, kar zadeva nastanitve in parkirišča.
- 512 Poleg tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije s členom 1, točka 7, Uredbe 2020/1054 v Uredbo št. 561/2006 vstavil člen 8a, ki vsebuje – kot je razvidno iz uvodnih izjav 15, 17 in 18 Uredbe 2020/1054 – posebne določbe za spodbuditev vzpostavitve visokokakovostnih parkirišč z določitvijo minimalnih zahtev in izboljšanje dostopnosti informacij o razpoložljivih prostorih za počitek. S takimi izboljšavami bi se moralo za delodajalca poenostaviti načrtovanje dejavnosti voznika tako, da bi ta lahko prispel do parkirišča, ki ustreza temu, kar je po delodajalčevem mnenju primerno za prevažani tovor.
- 513 Z odstavkom 2 člena 8a Uredbe št. 561/2006, kakor je bil vstavljen s členom 1, točka 7, Uredbe 2020/1054, je namreč Komisiji podeljena pristojnost za določitev standardov, ki zagotavljajo dodatne podrobnosti glede ravni storitve in varnosti v zvezi s parkirišči, med drugim v zvezi s spolu primernimi sanitarnimi prostori, ter glede postopkov certificiranja. Poleg tega je z istim členom 8a v odstavku 1 Komisiji naloženo, da zagotovi, da so informacije o varnih in varovanih parkiriščih lahko dostopne voznikom, in da na uradnem spletnem mestu, ki se redno posodablja, objavi seznam vseh certificiranih parkirišč.
- 514 To, da naj Komisija – kot trdi Romunija – ne bi objavila tega seznama, bi sicer lahko, glede na okoliščine primera, pomenilo, da ta ni izpolnila svoje obveznosti, ne bi bilo pa mogoče s tem nikakor dokazati, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 sprejel ukrep, ki ni primeren za uresničitev z njim zastavljenega cilja.
- 515 Dalje, v skladu s členom 8a(4) Uredbe št. 561/2006 mora Komisija do 31. decembra 2024 Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o razpoložljivosti ustreznih prostorov za počitek voznikov in varovanih parkirišč ter o razvoju certificiranih varnih in varovanih parkirišč.
- 516 Nazadnje, v členu 8a(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 561/2006 je ponovljeno, da morajo države članice v skladu s členom 39(2)(c) Uredbe TEN-T spodbujati vzpostavljanje parkirišč za komercialne uporabnike cest, ob čemer je v uvodni izjavi 19 Uredbe 2020/1054 opozorjeno še na to, da je pomembno, da so za pospešitev in spodbuditev izgradnje ustrezne parkirne infrastrukture na voljo zadostne možnosti sofinanciranja s strani Unije.
- 517 V nasprotju s trditvijo Republike Bolgarije te obveznosti še zdaleč ne dokazujejo neprimernosti člena 1, točka 6(c), te uredbe za uresničitev zastavljenega cilja, ampak – povsem nasprotno – kažejo na to, da je zakonodajalec Unije še naprej pozoren na vprašanje pomanjkanja parkirišč.

- 518 Kar zadeva še trditve Republike Bolgarija, da bi lahko to, da za države članice ni določen rok, v katerem morajo zagotoviti ustrezne infrastrukture, nekatere od njih spodbudilo k nepovečanju števila teh infrastruktur, da bi tako omejile zagotavljanje prevoznih storitev na svojem ozemlju s strani prevoznikov s sedežem v drugih državah članicah, jo je treba zavrniti kot špekulativno, saj ni nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče podpreti njeno utemeljenost.
- 519 Iz vsega navedenega je torej razvidno, da z obstoječim pomanjkanjem ustreznih nastanitev ter varnih in varovanih parkirišč na ozemlju Unije ni mogoče dokazati tega, da prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, določena s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ni primerna za uresničitev cilja, zastavljenega s to uredbo.
- 520 Četrtrič, kar zadeva trditve Republike Bolgarije in Romunije glede domnevne pravne negotovosti v zvezi z razlago in uporabo člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, je treba ugotoviti, da je želel zakonodajalec Unije s to določbo zagotoviti enotno uporabo prepovedi preživljanja rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v vozilu in s tem povezano obveznost preživljanja tega časa v prilagojeni nastanitvi. Člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054 je bil namreč lahko vir negotovosti zaradi razhajanj pri razlagi in uporabi te določbe s strani pristojnih nacionalnih organov, ki so bila izpostavljena v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 5, 18 in 23).
- 521 V nasprotju s trditvijo Republike Bolgarije pa besedna zveza „ustrezna in spolu primerna nastanitev z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori“ iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ni nikakor dvoumna. Dejstvo, da je množica, zarisana s to besedno zvezo, dovolj prožna, da vključuje razmeroma široko paleto nastanitev, v katerih lahko voznik preživi redni ali nadomestni tedenski čas počitka, še zdaleč ne pomeni, da ta določba ni primerna za uresničitev z njo zastavljenega cilja, ampak je – povsem nasprotno in kot je upravičeno trdil Parlament – zato še primernejša. V zvezi s tem je trditev Republike Bolgarije, da bodo države članice navedeno določbo verjetno razlagale različno, špekulativna in jo je treba torej zavrniti že iz tega razloga.
- 522 V zvezi s tveganjem različnih kazni, določenih z nacionalnimi zakonodajami v primeru kršitve zadevne prepovedi, kar je izpostavila Romunija, sicer drži, da z Uredbo 2020/1054 ni bila harmonizirana ureditev kazni v državah članicah na tem področju. Vendar je to tveganje precej omejeno z obveznostjo, ki jim je naložena v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki izhaja iz člena 1, točka 16, Uredbe 2020/1054, da določijo – kot je poudarjeno tudi v uvodni izjavi 23 zadnjenavedene uredbe – učinkovite kazni, sorazmerne z resnostjo kršitve, pa tudi odvračilne ter nediskriminatorne, pri čemer se poleg tega za nobeno kršitev ne uporabi več kot ena kazen ali postopek. Zato ni mogoče trditi, da je zaradi tveganja razlik v kaznih člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 neprimeren za uresničitev zastavljenega cilja.

– *Nujnost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054*

- 523 Kar na drugem mestu zadeva nujnost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 in, natančneje, trditve v zvezi z ukrepi, ki naj bi bili manj omejujoči kot ukrep, sprejet s to določbo, je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija zgolj navaja niz ukrepov, o večini katerih se je razpravljalo med zakonodajnim postopkom, vendar se zakonodajalec Unije ob koncu tega postopka v končni različici sprejetega zakonodajnega akta ni odločil zanje.
- 524 Vendar z ukrepi, ki jih predlaga ta država članica in katerih skupna točka je ta, da se tako ali drugače dovoli preživljanje rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v vozilu s prepustitvijo proste izbire voznikom, ne bi nujno omogočili uresnitve cilja, ki si ga je zastavil

zakonodajalec Unije, to je izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike, saj bi lahko v primeru, da bi se izvajali, privedli do tega, da bi vozniki redno preživljali celoten redni ali nadomestni tedenski čas počitka v vozilu. Ker je namreč voznik, kot je bilo že navedeno v točki 174 te sodbe, šibkejša stranka v delovnem razmerju s svojim delodajalcem, bi taki ukrepi pomenili tveganje, da izbira voznika ne bi bila povsem prosta in da bi se nanj lahko izvajali pritiski, naj izbere v skladu z interesi delodajalca. Prav tako bi določitev odstopanj vključevala tveganje, da bi vozniki redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživljali na neustreznem kraju, kar bi pomenilo nazadovanje njihove socialne zaščite.

- 525 K temu je treba dodati, da je Komisija – kot je poudarila Republika Bolgarija – v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 44–47) sicer res predvidela možnost, da se voznikom omogoči preživljanje rednega tedenskega časa počitka v vozilu pod pogojem, da je to njihova prosta izbira ali da je to utemeljeno z okoliščinami, vendar je hkrati v isti oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 49) pojasnila, da bi ta možnost lahko zlasti ob upoštevanju težavnosti preverjanja, ali je bila izbira voznikov prosta, privedla do povečanja namernih zlorab, ker bi se lahko ti časi počitka namerno in sistematično preživljali v vozilu.
- 526 Kar v tem okviru zadeva trditve Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske v zvezi z udobjem v vozilih, sicer drži, da je Komisija v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 18), ki je bila dokončana pred izrekom sodbe *Vaditrans*, ugotovila, da so v vozilih pogosto boljši pogoji nastanitve, kot jih zagotavljajo druge možnosti, ki so na voljo.
- 527 Vendar je po eni strani Komisija v isti oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 73–75) po tehtanju prednosti in slabosti različnih predvidenih možnosti sklenila, da je prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu najustreznejša možnost za zmanjšanje stresa in utrujenosti voznikov, tako da je v členu 1, točka 5(c), predloga uredbe o delovnem času določila tako prepoved.
- 528 Po drugi strani je zakonodajalec Unije pri izvajanju svojega širokega polja proste presoje po zgledu Sodišča v točki 45 sodbe *Vaditrans* štel, da uresničevanje cilja izboljšanja delovnih pogojev za voznike izključuje možnost, da bi lahko ti celoten čas počitka preživeli v kabini vozila, saj tak kraj ne zagotavlja pogojev nastanitve, prilagojenih preživljanju najdaljših časov počitka.
- 529 Kar zadeva ukrep, ki ga navajajo Republika Bolgarija, Romunija in Madžarska, to je določitev prehodnega obdobja za preložitev začetka veljavnosti prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, je očitno, da ne more pomeniti manj omejujoče alternativne možnosti. Taka prepoved je namreč že veljala ob sprejetju Uredbe 2020/1054, saj – kot je razvidno iz točk 30, 31 in 48 sodbe *Vaditrans* – izhaja iz člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054. V teh okoliščinah bi z določitvijo takega prehodnega obdobja časovno omejili obseg te sodbe, čeprav se Sodišču to ni zdelo potrebno.

– *Sorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054*

- 530 Kar na tretjem mestu zadeva sorazmernost prepovedi iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, je treba najprej opozoriti na velik pomen, ki ga ima v skladu s preambulo Pogodbe DEU „temeljni cilj“ nenehnega izboljševanja življenjskih razmer in delovnih pogojev, kar mora zakonodajalec Unije v skladu s členoma 9 in 90 PDEU v celoti upoštevati v okviru uresničevanja svojih pristojnosti na področju skupne prometne politike. Kot pa je Sodišče v bistvu navedlo v sodbi *Vaditrans* (točki 44 in 45), kabina tovornjaka ne zagotavlja pogojev nastanitve, prilagojenih času

počitka, ki je dolgotrajnejši od dnevnega časa počitka in skrajšanega tedenskega časa počitka. Tako vozniki ne morejo preživljati rednega in nadomestnega časa počitka v taki kabini, ne da bi bilo poseženo v cilj izboljšanja njihovih delovnih pogojev.

- 531 Dalje, kot je bilo navedeno v točkah 472 in 502 te sodbe, je treba ugotoviti, da podobno kot člen 8(8) Uredbe št. 561/2006 tudi člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ki prvonavedenega spreminja, voznikom ne prepoveduje preživljanja katerega koli časa počitka v vozilu, ampak nasprotuje izključno temu, da tam preživijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Tako lahko vozniki v vozilu še vedno preživijo vse odmore ter dnevne in skrajšane tedenske čase počitka.
- 532 Poleg tega obstaja možnost, da se v skladu s členom 8(6), prvi pododstavek, točka (b), Uredbe št. 561/2006 v različici, ki izhaja iz člena 1, točka 6(a), Uredbe 2020/1054, redni tedenski čas počitka – kot je bilo dovoljeno že s členom 8(6), prvi pododstavek, druga alineja, Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054 – vzame le vsaka dva tedna, s čimer je še dodatno omejen obseg prepovedi preživljanja rednega tedenskega časa počitka v kabini tovornjaka.
- 533 Nazadnje, zakonodajalec Unije je s členom 1, točka 6(a), Uredbe 2020/1054 v člen 8(6) Uredbe št. 561/2006 vstavil še tretji pododstavek, ki odslej z odstopanjem od splošnega pravila iz prvega pododstavka navedenega člena 8(6) vozniku, ki opravlja mednarodni prevoz blaga, ob upoštevanju določenih pogojev omogoča, da ima zunaj države članice, v kateri ima njegov delodajalec sedež, dva zaporedna skrajšana tedenska časa počitka, ki jih lahko preživi v vozilu, pri čemer se za ta časa počitka ne uporablja prepoved iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054. Zakonodajalec Unije je z uvedbo te možnosti, ki je bila s členom 8(6) Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054 izključena, tako želel ponuditi še več prožnosti voznikom, ki vozijo na dolgih razdaljah, tako da jim je omogočil, da tri zaporedne tedne vse čase počitka preživijo v vozilu.
- 534 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 povzroča neugodnosti, ki so očitno nesorazmerne glede na cilj, ki se uresničuje s to določbo.
- 535 Teh preudarkov ni mogoče ovreči z nobeno od trditev Republike Bolgarije, Romunije in Madžarske.
- 536 Prvič, kar zadeva trditve v zvezi z znatnimi dodatnimi stroški, ki naj bi nastali zaradi izvajanja člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 za prevozna podjetja, še zlasti za MSP, zadostuje ugotovitev, da prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu ne izhaja iz začetka veljavnosti te določbe, ampak – kot je v bistvu razsodilo Sodišče v točkah 30, 31 in 48 sodbe Vadrans – iz člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1054. Torej člen 1, točka 6(c), zadnjenavedene uredbe kot tak ne more povzročiti precejšnjih dodatnih stroškov.
- 537 Dalje, čeprav člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 delodajalcu odslej res izrecno nalaga, da nosi vse stroške, povezane s preživljanjem časa počitka zunaj vozila, nič manj ne drži, da so – kot je razvidno iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 64) – številni delodajalci že pred začetkom veljavnosti te uredbe nosili take stroške. Poleg tega se prevzem teh stroškov zahteva le, kadar se voznik odloči – kot ima pravico – da ne bo izkoristil možnosti, ki mu jo mora njegov delodajalec zagotoviti v skladu s členom 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, da se vsake tri ali štiri tedne, odvisno od primera, vrne v operativni center tega delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, da tam začne

ali preživi redni ali nadomestni tedenski čas počitka. Nazadnje, navedeno obveznost prevzema stroškov je treba razumeti tako, da ne vpliva na pravico prevoznega podjetja, da ob zadnji predpostavki izbere nastanitev ali vrsto nastanitve, za katero bo nosilo stroške, če ta nastanitev izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz navedene določbe.

- 538 V teh okoliščinah ocene, ki izhaja iz študije mreže KPMG o Bolgariji, navedene v točki 458 te sodbe, v skladu s katero naj bi stroški, ki jih bodo morali nositi bolgarski prevozniki zaradi ukrepa, določenega s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, znašali 143 milijonov EUR, ni mogoče šteti za prepričljivo, saj temelji na napačni premisi, da ta določba vsebuje novo prepoved in voznikom nalaga, da morajo čas počitka sistematično izrabiti zunaj kraja svojega prebivališča, pri čemer vozilo parkirajo na varnih in varovanih parkiriščih.
- 539 Drugič, kar zadeva trditve v zvezi s tveganjem kazni in izgube dobrega ugleda prevoznega podjetja v smislu člena 6 Uredbe št. 1071/2009, Republika Bolgarija ne more trditi, da je dokazala nesorazmernost člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 s špekuliranjem o pogostosti ravnanj, ki bi pomenila kršitev prepovedi iz zadnjenedene določbe. V zvezi s tem navedena država članica poleg tega napačno trdi, da naj bi bilo to prepoved nemogoče spoštovati, pri čemer se opira na napačno premiso, navedeno v točki 505 te sodbe, da naj bi bilo z navedeno določbo voznikom naloženo, da morajo redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživeti v nastanitvi, ki se nahaja ob parkirišču.
- 540 Glede na zgornje preudarke je treba ugotoviti, da prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, določena v členu 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, ne presega očitno tistega, kar je potrebno, da se doseže cilj, ki se uresničuje s to prepovedjo.
- 541 Zato je treba četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije, prvi del prvega tožbenega razloga Romunije in edini tožbeni razlog Madžarske zavrnil kot neutemeljene.

## ***b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije***

### *1) Trditve strank*

- 542 Republika Bolgarija z drugim delom petega tožbenega razloga in Romunija s prvim delom tretjega tožbenega razloga trdita, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela prepovedi diskriminacije, kot je določeno v členu 18 PDEU. Republika Bolgarija se sklicuje tudi na kršitev členov 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic, določenega v členu 4(2) PEU, in, „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“, člena 95(1) PDEU.
- 543 Po mnenju teh dveh držav članic sta s prepovedjo rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu kršeni načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije tako v škodo prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije kot voznikov, zaposlenih v teh podjetjih. Prevozna podjetja s sedežem v državah v osrednjem delu Unije in njihovi vozniki naj bi namreč precej lažje spoštovali to prepoved kot prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije in njihovi vozniki. Poleg tega naj bi zaradi zadevne prepovedi v okviru iste države članice prišlo do diskriminacije med lokalnimi vozniki in vozniki iz drugih držav članic. Na domače voznike, ki opravljajo prevoze v svoji državi članici, naj neobstoj ustreznih nastanitvev ter varovanih in varnih parkirišč ne bi vplival, saj so lahko nastanjeni doma, svoja težka tovorna vozila pa parkirajo v operativnem centru delodajalca. To pa naj ne bi veljalo za voznike, ki jih zaposlujejo prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, ki opravljajo mednarodni

prevoz in naj bi bila zaradi neobstoja ustreznih nastanitev ter varovanih in varnih parkirišč prisiljena v nespoštovanje navedene prepovedi, s čimer naj bi se povečali izdatki prevoznih podjetij, med katerimi jih je večina MSP.

- 544 (Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) V zvezi s tem Romunija dodaja, da dejstvo, da države članice različno razvijajo infrastrukture parkirišč in nastanitev ter da se med seboj razlikujejo tudi po tem, ali se nahajajo na obrobju Unije ali blizu osrednjega cestnega prevoza Unije, še povečuje nesorazmernost ukrepa zakonodajalca Unije. Ker naj bi bila mreža parkirišč v tranzitnih državah članicah slabše razvita, naj bi obveznost iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 vplivala večinoma na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije.
- 545 Romunija poleg tega meni, da ocene učinkov določb Uredbe 2020/1054 na trg prevoza ni mogoče opraviti brez upoštevanja Uredbe 2020/1055 in Direktive 2020/1057, ki sta prav tako del „svežnja o mobilnosti“. Celovita presoja tega svežnja naj bi tako razkrila diskriminatornost ureditve, ki jo je sprejel zakonodajalec Unije, v škodo prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, kar zadeva konkretno možnost zagotavljanja prevoznih storitev v Uniji. Ker namreč izpodbijani ukrepi „svežnja o mobilnosti“ nalagajo visoke stroške in določajo obremenjujoče obveznosti, ki vplivajo zlasti na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, naj bi bila njihova konkurenčnost *de facto* izničena. Socialne zaščite voznikov naj ne bi bilo mogoče zagotoviti brez ustreznih ukrepov za podporo izvajanju svobode opravljanja storitev prevoznih podjetij.
- 546 Parlament in Svet menita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## 2) Presoja Sodišča

- 547 Uvodoma je treba iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 307 te sodbe, kot nedopustno zavreči trditev Republike Bolgarije v zvezi s kršitvijo člena 95(1) PDEU, saj se ta država članica zgolj sklicuje na tako kršitev, „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“, ne da bi v zvezi s tem predložila posebne trditve.
- 548 Po tem pojasnilu v zvezi z utemeljenostjo teh tožbenih razlogov in trditev ni sporno, da se v obravnavani zadevi pravilo iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem prevoznim podjetjem nalaga, da na lastne stroške zagotovijo, da njihovi vozniki rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka ne preživijo v vozilu, temveč v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori, uporablja brez razlikovanja za vse zadevne delodajalce, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, za vse zadevne voznike, ne glede na njihovo državljanstvo in državo članico njihovega prebivališča, ter za vse države članice, tako da ne pomeni neposredne diskriminacije, ki je s pravom Unije prepovedana.
- 549 Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 308 do 310 te sodbe, preučiti, ali je zakonodajalec Unije s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 neupravičeno uporabil enako pravilo za različne položaje, zlasti glede na cilj, ki se s to določbo uresničuje, kar bi zato pomenilo posredno diskriminacijo, ki je s pravom Unije prepovedana, saj bi to pravilo, kot v bistvu trdijo tožeče države članice, že samo zaradi svoje narave bolj vplivalo na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki se, kot so se izrazile, nahajajo na „obrobju Unije“, voznike, ki jih ta podjetja zaposlujejo, in to skupino držav članic.

- 550 V zvezi s tem je namen člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, kot je bilo navedeno v točki 478 te sodbe, izboljšati delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za voznike v Uniji, tako da se jim zagotovi kakovostna nastanitev za redni ali nadomestni tedenski čas počitka, da se, kot je razvidno iz uvodnih izjav 8 in 13 te uredbe, zaščitijo zlasti vozniki, ki opravljajo mednarodne prevoze na dolge razdalje in preživijo dalj časa daleč od kraja prebivališča.
- 551 Ugotoviti pa je treba, da so vsi vozniki, zaposleni v Uniji, v primerljivem položaju, kar zadeva njihovo pravico do rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v kakovostni nastanitvi. Vsi ti vozniki ne glede na državljanstvo in državo članico, v kateri ima sedež njihov delodajalec, morajo namreč imeti možnost ta čas počitka preživeti v taki nastanitvi, da se jim zagotovijo dobri delovni pogoji in varnost v cestnem prometu.
- 552 Kar na prvem mestu zadeva trditev Republike Bolgarije in Romunije o obstoju domnevne diskriminacije med vozniki, ki opravljajo mednarodni prevoz in so zaposleni v določenih državah članicah, ter vozniki, ki opravljajo domači prevoz in so zaposleni v državi članici, ki se nahaja v „osrednjem delu Unije“, sicer res ni mogoče izključiti, da lahko člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 bolj vpliva na voznike, ki opravljajo mednarodni prevoz v države članice, geografsko oddaljene od države članice, v kateri ima sedež njihov delodajalec, saj bi lahko ti vozniki težje kot lokalni ali domači vozniki redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživeli v kraju prebivališča ter bi bili tako še bolj izpostavljeni trenutni nezadostnosti ustreznih nastanitvenih in parkirnih infrastruktur.
- 553 Vendar ta različen vpliv za voznike, ki opravljajo mednarodni prevoz, izhaja iz različne narave prevoza, ki ga opravljajo ti vozniki, ter se odraža tudi v določbah člena 91(1)(a) in (b) PDEU. Verjetneje je namreč, da se bodo mednarodni prevozi bolj kot domači prevozi opravljali na razdaljah, oddaljenih od kraja prebivališča voznikov in kraja, kjer ima sedež njihov delodajalec.
- 554 Kot je v zvezi s tem navedel generalni pravobranilec v točki 433 sklepnih predlogov, bi to, da bi v skladu s tezo Republike Bolgarije in Romunije voznikom, ki opravljajo mednarodni prevoz, omogočili, da redni ali nadomestni tedenski čas počitka preživijo v vozilu, ki ni kraj, prilagojen za tako dolga obdobja počitka, pomenilo še višjo stopnjo diskriminacije v primerjavi z domačimi vozniki, ki lahko, nasprotno, ta čas počitka lažje preživijo v kraju svojega prebivališča.
- 555 Kar na drugem mestu zadeva trditev Republike Bolgarije in Romunije o obstoju domnevne diskriminacije med na eni strani prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“, ki opravljajo mednarodne prevoze, in vozniki, ki jih zaposlujejo, ter na drugi strani podjetji s sedežem v državah članicah v „osrednjem delu Unije“, ki opravljajo take prevoze, in vozniki, ki jih zaposlujejo, sicer drži – kot je razvidno iz točke 552 te sodbe – da bi lahko člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 bolj vplival na prevozna podjetja, ne glede na to, v kateri državi članici imajo sedež, ki so se odločila za poslovni model, v okviru katerega večino – če že ne vseh – svojih storitev opravljajo za prejemnike v državah članicah, oddaljenih od prve države članice, in katerih vozniki torej prevoze opravljajo daleč od kraja svojega prebivališča.
- 556 Vendar, kot je bilo že navedeno v točki 321 te sodbe, ima zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so vplivale na notranji trg, pravico prilagoditi zakonodajni akt, da tako ponovno vzpostavi ravnovesje med prisotnimi interesi ter poveča socialno zaščito voznikov s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev njihovih delodajalcev, in zagotovi pošteno konkurenco.

- 557 Kot je bilo navedeno v točki 322 te sodbe, za določbo prava Unije torej ni mogoče šteti, da je sama po sebi v nasprotju z načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije že samo zato, ker povzroči različne posledice za določene gospodarske subjekte, kadar je ta položaj posledica njihovih različnih pogojev poslovanja, med drugim zaradi njihove geografske umeščenosti, ne pa pravne neenakosti, ki bi bila neločljivo povezana z izpodbijano določbo.
- 558 V obravnavani zadevi je zakonodajalec Unije želel, kot je bilo že navedeno v točki 282 te sodbe, ravno zagotoviti novo ravnovesje med interesom voznikov, da se jim zagotovijo boljši delovni pogoji, na eni strani in interesom delodajalcev, da svojo prevozno dejavnost opravljajo v pravičnem poslovnem okolju, da bi bil sektor cestnega prometa varen, učinkovit in družbeno odgovoren.
- 559 V tem okviru prepoved iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 še zdaleč ne ustvarja neenakih konkurenčnih pogojev za prevozna podjetja, temveč je, nasprotno, kot je razvidno iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 17, 18 in 23), namenjena odpravi različnega obravnavanja, do katerega je zaradi različnih razlag in uporabe člena 8(8) Uredbe št. 561/2006, kot so jih upoštevali pristojni nacionalni organi, pred tem lahko prišlo kot posledica uporabe neusklajenih nacionalnih ureditev sankcioniranja v državah članicah. Zakonodajalec Unije je namreč prav zato, da se z jasnejšim harmonizacijskim pravilom zagotovi enotna uporaba prepovedi preživljanja rednega ali nadomestnega tedenskega časa počitka v vozilu, kodificiral razlago navedenega člena 8(8), kakršno je podalo Sodišče v sodbi Vaditrans.
- 560 Kot je upravičeno poudaril Svet, prav vozniki, katerih delodajalci večino prevoznih storitev zagotavljajo za prejemnike v državah članicah daleč od države članice, v kateri imajo sedež, in ki torej prevoze opravljajo daleč od kraja svojega prebivališča, najbolj potrebujejo zaščito, ki izhaja iz harmonizacijskega pravila iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, kar vsekakor omogoča ugotovitev objektivnosti in ustreznosti meril, s katerimi je zakonodajalec Unije utemeljil svojo izbiro za uresničitev cilja izboljšanja delovnih pogojev, zastavljenega s to določbo.
- 561 Dalje, kot je bilo navedeno v točki 533 te sodbe, je zakonodajalec Unije, še vedno z namenom, da zagotovi ustrezno ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi, vendar ob hkratnem prizadevanju za uresničitev zastavljenega cilja socialne zaščite, s členom 1, točka 6(a), Uredbe 2020/1054 spremenil člen 8(6) Uredbe št. 561/2006, da bi tako z odstopanjem in ob upoštevanju določenih pogojev vozniku, ki opravlja mednarodni prevoz blaga, omogočil, da lahko zunaj države članice, v kateri ima njegov delodajalec sedež, dva skrajšana tedenska časa počitka preživi v vozilu.
- 562 Poleg tega je namen člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 prav omiliti težavo, navedeno v točki 552 te sodbe, tako da se delodajalcem naloži, da morajo delo voznikov organizirati tako, da se ti lahko, če želijo, vsake tri ali štiri tedne, odvisno od primera, vrnejo v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča.
- 563 Kar na tretjem mestu zadeva trditev Republike Bolgarije o obstoju domnevne diskriminacije med državami članicami v nasprotju z načelom njihove enakosti pred Pogodbama, določenim v členu 4(2) PEU, je treba očitke te države članice zavrnil. Tudi ob predpostavki, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, kljub temu, da se uporablja brez razlikovanja, nekatere države članice posredno bolj prizadene kot druge, akta Unije, katerega namen je izenačiti predpise držav članic, če se enako uporablja za vse države članice, namreč v skladu s sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 332 te sodbe, ni mogoče šteti za diskriminatornega, saj tak akt za harmonizacijo neizogibno povzroči različne učinke glede na predhodno stanje v različnih nacionalnih zakonodajah in praksah.

- 564 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije v nasprotju s sodno prakso, navedeno v točkah 313 in 314 te sodbe, presegel meje svojega širokega polja proste presoje, ker je v okviru izvajanja pristojnosti, ki so mu podeljene s Pogodbo DEU, sprejel člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, da bi tako izboljšal delovne pogoje in varnost v cestnem prometu za vse voznike v Uniji kot celoti.
- 565 Nazadnje, v delu, v katerem želi Romunija s trditvami, ki se nanašajo na kršitev načela enakega obravnavanja, grajati nesorazmeren vpliv člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“, se njen argument, kot ta država članica sama poudarja, nanaša na kršitev načela sorazmernosti. Zato ga je treba zavrnilo iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 481 do 540 te sodbe.
- 566 Teh preudarkov, kot je razvidno že iz točke 333 te sodbe, ni mogoče ovreči s trditvijo Romunije v zvezi s splošnim diskriminatornim učinkom, ki naj bi izhajal iz vseh določb v okviru „svežnja o mobilnosti“, ki je predmet treh tožb, ki jih je ta država članica vložila v zadevah od C-546/20 do C-548/20. Romunija namreč v zadevi C-546/20 ni dokazala, da iz člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 izhaja diskriminacija. V preostalem je treba očitke te države članice v zvezi z Uredbo 2020/1055 in Direktivo 2020/1057 preučiti v okviru tožbenih razlogov in trditev, ki jih je ta navedla v podporo tožbam v zadevah C-547/20 in 548/20 za utemeljitev svojih predlogov za razglasitev delne ničnosti teh aktov Unije ali za njihovo razglasitev ničnosti v celoti.
- 567 Zato je treba drugi del petega tožbenega razloga Republike Bolgarije delno zavreči kot nedopusten in delno zavrnilo kot neutemeljen, prvi del tretjega tožbenega razloga Romunije pa zavrnilo kot neutemeljen.

### ***c) Kršitev določb Pogodbe DEU o svobodi opravljanja storitev***

#### ***1) Trditve strank***

- 568 Romunija v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, trdi, da so s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 kršene tudi določbe prava Unije na področju svobode opravljanja prevoznih storitev na notranjem trgu. Izvajanje prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu naj bi namreč privedlo do omejitve te svobode v smislu člena 58(1) PDEU, saj naj bi bile prevozne poti za nedoločen čas omejene na prevoze, ki jih je mogoče opraviti v roku, v zvezi s katerim se za voznika ne zahteva redni tedenski čas počitka, ali pa naj bi bile določene glede na obstoj varnih in varovanih parkirišč. Zaradi te omejitve bo ukrep po mnenju Romunije povzročil razdrobljenost notranjega trga, zaradi česar naj bi prišlo do nazadovanja pri uresničevanju cilja trajnostnega razvoja tega trga, kot je določen s členom 3 PDEU in ki je tudi eden od ciljev, ki jih je Komisija opredelila v oceni učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 39).
- 569 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

#### ***2) Presoja Sodišča***

- 570 Kot je razvidno iz točk od 352 do 358 te sodbe, svoboda opravljanja prevoznih storitev v skladu s členom 58(1) PDEU ne spada v splošno ureditev, vzpostavljeno s členom 56 PDEU, ampak v posebno ureditev, v okviru katere imajo prevozna podjetja pravico do svobode opravljanja

storitev izključno v obsegu, v kakršnem jim je zakonodajalec Unije to pravico podelil z ukrepi sekundarnega prava, kot je Uredba 2020/1054, na podlagi določb Pogodbe DEU v zvezi s skupno prometno politiko, predvsem člena 91(1) PDEU.

- 571 Ker je tako edini namen člena 58(1) PDEU izključiti svobodo opravljanja prevoznih storitev iz splošnih določb Pogodbe DEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev, da se tako zanje uporabljajo posebne določbe iz naslova VI tretjega dela te pogodbe, zakonodajalec Unije v nasprotju s trditvijo Romunije ni mogel kršiti tega člena 58(1) samo zato, ker je v skladu s to določbo sprejel skupna pravila, ki se uporabljajo za prevozni sektor in temeljijo na navedenih posebnih določbah.
- 572 Vsekakor so trditve Romunije v delu, v katerem zakonodajalcu Unije očita, da je s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 povzročil nazadovanje v procesu liberalizacije, uresničene z Uredbo št. 561/2006, neutemeljene. Kot je bilo namreč ugotovljeno, zlasti v točki 493 te sodbe, prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu ne izhaja iz začetka veljavnosti te določbe, ampak iz člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, kot ga je razložilo Sodišče v sodbi Vadrans.
- 573 Poleg tega je treba poudariti, da ima zakonodajalec Unije v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 266 te sodbe, čeprav so bile z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, pravico ta akt prilagoditi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da upošteva prečne cilje Unije, določene v preambuli, členu 9 in členu 151, prvi odstavek, PDEU, med drugim izboljšanje pogojev zaposlitve in zagotavljanje ustrezne socialne zaščite. Zakonodajalec Unije lahko namreč v takem primeru svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju.
- 574 Iz navedenega izhaja, da v nasprotju s tem, kar predlaga Romunija, zgolj dejstva, da bodo morda nekatera prevozna podjetja morala prilagoditi nekatere svoje prevozne poti, da bodo tako v skladu s ciljem, zastavljenim s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, izboljšala pogoje zaposlitve in socialno zaščito voznikov, ni nikakor mogoče šteti za nazadovanje pri vzpostavitvi skupne prometne politike, ki bi pomenilo kršitev člena 91(2) PDEU.
- 575 Zato je treba trditve v zvezi s kršitvijo določb Pogodbe DEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev, ki jih navaja Romunija v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga, zavrniti kot neutemeljene.

#### ***d) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU***

##### *1) Trditve strank*

- 576 Romunija v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, trdi tudi, da člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 resno posega v interese prevoznih podjetij in voznikov, s čimer krši zahteve, ki izhajajo iz člena 91(2) in člena 94 PDEU.
- 577 Na eni strani, kar zadeva prevozna podjetja, ki so na splošno MSP, naj bi stroški, ki jih imajo ta podjetja na podlagi člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, precej presežali stroške, povezane z zagotavljanjem nastanitve za voznike. Ti stroški naj bi namreč zajemali tudi spremembe poti glede na razpoložljivost ustreznih nastanitvev in parkirišč, zvišanje zavarovalnih premij zaradi povečanja tveganj, povezanih z varnostjo prevažanega blaga, ter potrebo po tem, da vozniki

prevozijo dodatne razdalje, da najdejo ustrezno parkirišče in se nato vrnejo do nastanitve, ki bi bila lahko ob upoštevanju položaja, opisanega v študiji o parkiriščih iz leta 2019, od njega precej oddaljena. Poleg tega naj bi se zmanjšali prihodki prevoznih podjetij, saj naj bi imelo pomanjkanje infrastruktur negativne posledice za konkretno možnost načrtovanja daljših voženj in povsem varno opravljanje prevozov na nekaterih poteh.

- 578 Na drugi strani, kar zadeva voznike, naj bi negativne posledice prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, kot je določena v členu 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, za prevozna podjetja privedle do izgube delovnih mest in potrebe po izseljevanju v države članice v osrednjem delu Unije. Poleg tega naj bi se zaradi pomanjkanja infrastrukture povečala utrujenost in stres voznikov.
- 579 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 580 Kar na prvem mestu zadeva trditve Romunije, da bi lahko člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 privedel do izgube zaposlitev in selitve voznikov v države članice v „osrednjem delu Unije“ v nasprotju s členom 91(2) PDEU, ki zakonodajalcu Unije nalaga, da ob sprejetju ukrepov s področja skupne prometne politike upošteva primere, ko bi njihova uporaba lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, je treba ugotoviti, da se zdijo take trditve, ker ni z nobenim konkretnim dokazom podprta njihova utemeljenost, špekulativne.
- 581 V teh okoliščinah s temi trditvami zlasti ni mogoče ovreči ugotovitev Komisije iz njene ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 61), da bi morali ukrepi v zvezi z delovnim časom in pravili glede tedenskega počitka pozitivno vplivati na privlačnost vozniškega poklica in s tem na ponudbo na trgu dela.
- 582 Vsekakor, kot je razvidno že iz točk 404 in 405 ter 573 in 574 te sodbe, zgolj dejstva, da bi lahko nekatera prevozna podjetja zaradi povečanja socialne zaščite, zagotovljene voznikom s členom 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054, nosila večje stroške, ni mogoče nikakor šteti za kršitev zahtev, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.
- 583 Kar na drugem mestu zadeva trditve Romunije, da naj bi člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 prevoznim podjetjem povzročil precejšnje dodatne stroške v nasprotju z zahtevami iz člena 94 PDEU, zadostuje ugotovitev, da zadnjenavedena določba, ki zakonodajalcu Unije nalaga, da pri sprejemanju ukrepov, „ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje“, upošteva ekonomski položaj prevoznikov, v obravnavani zadevi ni upoštevana, saj člen 1, točka 6(c), ne ureja prevoznih tarif in pogojev za prevoz blaga ali potnikov, ampak določa pogoje, pod katerimi vozniki izkoristijo redni ali nadomestni tedenski čas počitka.
- 584 Vsekakor in kot je bilo že poudarjeno v točki 536 te sodbe, ta določba ne more povzročiti dodatnih stroškov za prevozna podjetja, saj je z njo zgolj kodificirana obstoječa pravica, ki izhaja – kot je razvidno iz točk 30, 31 in 48 sodbe *Vaditrans* – iz člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054.
- 585 Zato je treba trditve v zvezi s kršitvijo člena 91(2) in člena 94 PDEU, ki jih navaja Romunija v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga in se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, zavrnilo kot neutemeljene.

586 Glede na vse navedeno je treba tožbe, ki so jih vložile Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20) in Madžarska (zadeva C-551/20), zavrniti v delu, v katerem se z njimi predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054.

#### **4. Člen 2, točka 2, Uredbe 2020/1054**

587 Madžarska v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-551/20) za razglasitev ničnosti člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na, prvi, kršitev načela sorazmernosti, drugi, kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter, tretji, kršitev člena 151, drugi odstavek, PDEU.

#### **a) Uvodne ugotovitve**

588 Za preučitev teh tožbenih razlogov je treba opozoriti, da so morala biti v skladu s členom 3(4) Uredbe št. 165/2014 v povezavi s členom 6, tretji odstavek, Izvedbene uredbe 2016/799 novoregistrirana vozila, ki se uporabljajo v državi članici, ki ni njihova država članica registracije, opremljena s pametnim tahografom v skladu s členi od 8 do 11 Uredbe št. 165/2014 v petnajstih letih po začetku veljavnosti, to je od 15. junija 2019, podrobnih pravil za te tahografe prve generacije, določenih v Prilogi IC te izvedbene uredbe. Iz tega sledi, da je bil skrajni rok za vgradnjo navedenih tahografov 15. junij 2034.

589 (Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) Zakonodajalec Unije je s točko 2 in točko 8(a) člena 2 Uredbe 2020/1054, s katerima sta bila spremenjena člen 3(4) oziroma člen 11, prvi odstavek, Uredbe št. 165/2014, vzpostavil sistem postopne uvedbe tahografov V2 v prehodnem obdobju. Tako je po eni strani začetek teka navedenega prehodnega obdobja odvisen od datuma začetka veljavnosti specifikacij v zvezi z njimi, ki jih je Komisija določila v Izvedbeni uredbi 2021/1228, ki je začela veljati 19. avgusta 2021. Po drugi strani je navedeno prehodno obdobje odvisno od vrste tahografa, s katerim je vozilo že opremljeno.

590 (Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) Medtem ko morajo biti s tega vidika vozila, opremljena z analognim ali digitalnim tahografom, s tahografom V2 opremljena najpozneje tri leta po koncu leta začetka veljavnosti teh specifikacij, to je najpozneje 31. decembra 2024, morajo biti vozila, opremljena s tahografom prve generacije, s tahografom V2 opremljena najpozneje štiri leta po začetku veljavnosti navedenih specifikacij, to je najpozneje 19. avgusta 2025.

591 Iz tega sledi, da je zakonodajalec Unije skrajni rok za namestitev tahografov V2 skrajšal, odvisno od primera, za devet let in pol oziroma devet let.

592 Tožbene razloge, ki jih je navedla Madžarska, je treba preučiti ob upoštevanju teh uvodnih preudarkov.

**b) *Obstoj očitne napake pri presoji in kršitev načela sorazmernosti***

*1) Trditve strank*

- 593 Madžarska s prvim tožbenim razlogom trdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 kršil načelo sorazmernosti in storil očitno napako pri presoji, ker ni ocenil gospodarskih posledic precejšnjega skrajšanja roka za namestitvev tahografov V2.
- 594 Ker ta določba ni bila vključena v predlog uredbe o delovnem času, naj ne bi bila v zvezi s tem izdelana nikakršna ocena učinka. Sprememba roka za vgradnjo tahografov V2 naj bi bila v končno besedilo Uredbe 2020/1054 vnesena na podlagi sporazuma, ki sta ga sklenila Parlament in Svet, pri čemer naj ti instituciji ne bi opravili nobene ocene učinka. Vendar naj ocene učinka ne bi bilo treba opraviti le, če ima zakonodajalec Unije na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih lahko presodi sorazmernost sprejetega ukrepa. Kljub temu naj Madžarska ne bi bila niti seznanjena z obstojem takih informacij niti z analizo, ki naj bi jo opravil ta zakonodajalec. Čeprav naj bi bili v dveh študijah, izvedenih februarja in marca 2018, preučeni stroški uskladitve s to novo tehnologijo, naj v njiju ne bi bilo izrecno obravnavano vprašanje njihove sorazmernosti, čeprav naj bi bila v drugi od teh študij omenjena možnost nesorazmernosti.
- 595 Iz tega naj bi izhajalo tudi, da je zakonodajalec Unije kršil Medinstitucionalni sporazum. Ker namreč člen 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 pomeni „bistveno spremembo“ predloga Komisije v smislu točke 15 tega sporazuma, naj bi bila utemeljena izvedba dodatne ocene učinka ali zadolžitev Komisije, naj jo opravi v skladu s točko 16 navedenega sporazuma. V zvezi s tem Madžarska poudarja, da morajo institucije Unije, kadar določijo pravila, s katerimi si same omejijo diskrecijsko pravico, ravnati v skladu z okvirnimi pravili, ki so si jih same določile.
- 596 Parlament in Svet menita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

*2) Presoja Sodišča*

- 597 Madžarska s tem tožbenim razlogom zakonodajalcu Unije v bistvu očita, da ni preučil sorazmernosti člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054, ker je skrajšal skrajni rok za namestitvev tahografov V2, ne da bi predhodno opravil oceno učinka in ne da bi imel na voljo elemente, ki bi omogočali presojati sorazmernosti tega ukrepa.
- 598 V zvezi s tem je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodne izjave 27 te uredbe, menil, da je zaradi stroškovne učinkovitosti pri izvrševanju socialnih pravil, hitrega razvoja novih tehnologij, digitalizacije v celotnem gospodarstvu Unije in potrebe po enakih konkurenčnih pogojih za podjetja v mednarodnem cestnem prometu treba skrajšati prehodno obdobje za vgradnjo pametnih tahografov v registrirana vozila, da bi ti pametni tahografi prispevali k poenostavitvi nadzora in tako olajšali delo nacionalnih organov.
- 599 Vendar ni sporno, da tako skrajšanje skrajnega roka za namestitvev pametnih tahografov, ki sta ga v zakonodajnem postopku predlagala EESO in OR, ni bilo obravnavano v oceni učinka – socialni sklop in ga torej Komisija v predlogu uredbe o delovnem času ni predvidela. Natančneje, naknadna ocena glede socialne zakonodaje, navedena v uvodni izjavi 4 Uredbe 2020/1054, na podlagi katere je bila izvedena ta ocena učinka, se ni nanašala na Uredbo št. 165/2014.

- 600 Vendar iz sodne prakse, navedene v točkah od 220 do 226 te sodbe, izhaja, da lahko zakonodajalec Unije pri presoji sorazmernosti ukrepov, ki jih sprejme, upošteva ne le oceno učinka, ampak tudi kateri koli drug vir informacij.
- 601 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali sta imela v obravnavani zadevi Parlament in Svet v času sprejetja člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 na podlagi drugih virov informacij razen ocene učinka – socialni sklop na voljo dovolj elementov za presajo sorazmernosti skrajšanja skrajnega roka za namestitvev tahografov V2.
- 602 V zvezi s tem je iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno, da je Parlament februarja 2018 objavil končno poročilo študije (EPRS, *Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits* (Nadgradnja pametnih tahografov do leta 2020: stroški in koristi), 2. februar 2018), v kateri so bili ocenjeni stroški in koristi namestitve pametnega tahografa v kratkem roku za težka tovorna vozila v mednarodnem prometu. Ni sporno, da je ta študija vsebovala zlasti podrobno analizo stroškov in koristi, v kateri je bilo ugotovljeno, da so dolgoročne prednosti nadgradnje pametnih tahografov, ki bi jo bilo mogoče izvesti šele po letu 2020, večje od različnih kratkoročnih stroškov za glavne gospodarske subjekte, ki delujejo na trgu prevoza.
- 603 Poleg tega se ne izpodbija niti to, da je Komisija marca 2018 objavila tudi končno poročilo druge študije (Generalni direktorat za mobilnost in promet, „*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*“ („Študija o ukrepih za spodbuditev uvedbe pametnega tahografa“), končno poročilo, marec 2018) o ukrepih za spodbuditev uvedbe pametnega tahografa. Ni sporno, da je bil cilj te študije preučiti različne strateške možnosti za pospešitev uvedbe pametnih tahografov v obdobju med letoma 2023 in 2027, tako da se ocenijo gospodarski in socialni učinki ter vplivi na varnost v cestnem prometu in na notranji trg v primeru sprejetja političnih možnosti, ki bi zahtevale uskladitev vozil, registriranih pred junijem 2019, da bi tako opredelili najustreznejšo možnost. Ta študija je vsebovala tudi podrobno analizo stroškov in koristi teh vplivov na prevozna podjetja in nacionalne organe.
- 604 Iz vsebine teh dveh študij je jasno razvidno, da sta vsebovali osnovne podatke o stroških, povezanih s skrajšanjem skrajnega roka za namestitvev tahografov V2, kar je Madžarska v repliki tudi izrecno priznala.
- 605 Iz tega izhaja, da je imel zakonodajalec Unije, ko je nato sprejel Uredbo 2020/1054, s katero je določen ta ukrep, na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih je lahko ocenil vpliv navedenega ukrepa na položaj mednarodnih prevoznikov in tako utemeljil svojo odločitev, da v okviru izvajanja širokega polja proste presoje, ki ga ima, skrajša navedeni skrajni rok.
- 606 Teh preudarkov ne omaje okoliščina, ki jo zatrjuje Madžarska, to je, da naj v teh dveh študijah ne bi bilo posebej preučeno vprašanje, ali je ukrep, kakršen je skrajšanje skrajnega roka za namestitvev tahografov V2, skladen z načelom sorazmernosti.
- 607 Navedeni študiji sta namreč vsebovali upoštevne objektivne elemente v zvezi s stroški skrajšanja tega skrajnega roka, to je elemente, na podlagi katerih je lahko zakonodajalec Unije ocenil gospodarske posledice, ki za zadevne gospodarske subjekte izhajajo iz takega skrajšanja, k čemur je treba dodati, da je v njegovi izključni pristojnosti to, da v okviru izvajanja široke diskrecijske pravice, ki jo ima v zvezi s tem, zagotovi ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi, kot je to razvidno iz sodne prakse, navedene v točkah 222 in 223 te sodbe, ter točke 12 Medinstitucionalnega sporazuma.

608 Poleg tega v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 220 te sodbe, oblika, v kateri so zbrani osnovni podatki, upoštevani za sprejetje ukrepa, ni pomembna. Torej ni mogoče zahtevati, da se ti osnovni podatki predložijo v okviru ocene sorazmernosti.

609 Zato je treba prvi tožbeni razlog Madžarske zavrni kot neutemeljen.

***c) Kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj***

*1) Trditve strank*

610 Madžarska z drugim tožbenim razlogom trdi, da skrajšanje roka za namestitev tahografov V2 pomeni kršitev legitimnih pričakovanj gospodarskih subjektov ter s tem načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj. Gospodarski subjekti naj bi namreč lahko na podlagi člena 3(4) Uredbe št. 165/2014 upravičeno menili, da imajo za izpolnitev obveznosti v zvezi z namestitvijo pametnih tahografov na voljo 15 let od sprejetja pravil za izvajanje te določbe. Gospodarski subjekti naj se torej ne bi zgolj zanašali na ohranitev obstoječega stanja. Zakonodajalec Unije naj bi namreč z izvajanjem svoje diskrecijske pravice sam določil rok, ob upoštevanju katerega so lahko sprejemali svoje gospodarske odločitve. Na Madžarskem naj bi skrajšani roki za obveznost namestitve tahografov V2 zadevali 60 % voznega parka, pri čemer naj bi bil strošek na enoto ocenjen na 2000 EUR.

611 Ker je zakonodajalec Unije Uredbo 2020/1054 sprejel 15. julija 2020, naj bi bil novi datum za izpolnitev obveznosti uskladitve gotov od tega trenutka. Torej naj bi lahko le na ta datum začel teči rok, ki ga imajo gospodarski subjekti za prilagoditev, ne pa na datum objave študij, v katerih je bilo vprašanje prvič preučeno. Čeprav naj bi bili gospodarski subjekti z navedenimi študijami seznanjeni, naj ne bi mogli z gotovostjo vedeti, katera rešitev bo uporabljena.

612 Čeprav drži, da se vozila, ki se uporabljajo v mednarodnem prevozu, menjujejo na od tri do pet let, naj bi tudi sama študija iz marca 2018, navedena v točki 603 te sodbe, vsebovala podatek, da nadomeščena vozila dobijo nove lastnike na trgu rabljenih vozil. Ne bi naj bilo izključeno, da mednarodno prevozno podjetje kupi rabljeno vozilo ali svojih vozil ne zamenjuje v zgoraj navedenih presledkih. Precejšnje število MSP, ki delujejo na trgu mednarodnega prevoza, naj bi namreč lahko razpolagalo s precej omejenimi finančnimi sredstvi.

613 Noben od nujnih razlogov v splošnem interesu, ki so navedeni v uvodni izjavi 27 Uredbe 2020/1054, naj ne bi upravičeval spremembe rokov za uvedbo tahografov V2. Prvič, kar zadeva stroškovno učinkovitost pri izvrševanju socialnih pravil, naj ta v zakonodajnem postopku ne bi bila resnično preučena. Drugič, hiter razvoj novih tehnologij in digitalizacija v celotnem gospodarstvu naj ne bi bili nujni razlogi v splošnem interesu, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti poseg v legitimna pričakovanja gospodarskih subjektov. Poleg tega naj tahografi V2 še ne bi bili razviti, datum njihove uvedbe na trg pa naj ne bi bil znan. Tretjič, kar zadeva potrebo po enakih konkurenčnih pogojih med prevoznimi podjetji, naj bi bilo težko razumeti, zakaj ta obveznost ne velja za podjetja, ki opravljajo mednarodne prevoze in imajo sedež v tretjih državah. Evropski sporazum o delu posadk vozil, ki opravljajo mednarodni cestni prevoz (v nadaljevanju: sporazum AETR), naj bi namreč nalagal namestitev digitalnega tahografa.

614 Parlament in Svet menita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) Presoja Sodišča

- 615 Kot je bilo opozorjeno v točki 162 te sodbe, načelo pravne varnosti ne pomeni obveznosti, da se pravni red s časom ne spreminja, saj lahko zakonodajalec Unije v okviru diskrecijske pravice, ki jo ima, spremeni obstoječi zakonodajni položaj.
- 616 V zvezi z načelom varstva legitimnih pričakovanj je treba opozoriti, da ima pravico do sklicevanja na to načelo kot izraz načela pravne varnosti vsak posameznik, ki je v položaju, v katerem mu je uprava Unije vzbudila utemeljena pričakovanja. Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo taka pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Nasprotno pa se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni natančnih zagotovil, ki bi mu jih dala uprava. Poleg tega, kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 153 in navedena sodna praksa).
- 617 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da se gospodarski subjekt ne more legitimno zanašati na to, da zakonodajalec Unije obstoječega položaja sploh ne bo spremenil, ampak lahko le izpodbija način izvajanja take spremembe (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 618 Dalje, v skladu z ustaljeno sodno prakso področja uporabe načela varstva legitimnih pričakovanj ni mogoče razširiti toliko, da bi se na splošno preprečila uporaba nove ureditve glede prihodnjih učinkov položajev, ki so nastali v okviru prejšnje ureditve (sodba z dne 8. septembra 2022, Ministerstvo životního prostředí (Papige vrste ara hijacinta), C-659/20, EU:C:2022:642, točka 69 in navedena sodna praksa), in to zlasti na področjih, na katerih je potrebno stalno prilagajanje spremembam gospodarskih razmer (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 619 Glede na to sodno prakso je treba najprej poudariti, da zgolj to, da sta člen 3(4) in člen 11, prvi odstavek, Uredbe št. 165/2014 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1054, za namestitev pametnih tahografov določala datum, ki se razlikuje od datuma, ki je bil nazadnje uveden s členom 2, točka 2 in točka 8(a), zadnjenavedene uredbe, ne more zadostovati za ugotovitev kršitve pravne varnosti ali legitimnih pričakovanj in zlasti kršitve natančnih zagotovil, ki lahko vzbudijo utemeljeno prepričanje, da bo ureditev Unije v zvezi s tem vidikom ostala nespremenjena. To še toliko manj drži v primeru zakonodajnega akta, ki se kot v obravnavani zadevi nanaša na uvedbo opreme, na katero lahko vpliva hiter razvoj novih tehnologij in ki lahko torej zahteva nenehno prilagajanje glede na tak razvoj.
- 620 (Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) Dalje, rok treh ali štirih let za namestitev tahografov V2, ki ga je zakonodajalec Unije določil v členu 2, točka 2, Uredbe 2020/1054, je začel teči ne od datuma začetka veljavnosti te uredbe, to je 20. avgusta 2020, ampak v skladu s to določbo konec leta začetka veljavnosti oziroma po začetku veljavnosti izvedbene uredbe, ki jo je morala sprejeti Komisija v skladu s točko 8(a) tega člena 2 glede tehničnih specifikacij, torej – glede na to, da je Izvedbena uredba 2021/1228 začela veljati 19. avgusta 2021 – odvisno od primera, od 31. decembra 2021 oziroma 19. avgusta 2021. Torej imajo zadevna prevozna podjetja glede na vrsto tahografa, s katerim so opremljena njihova vozila, dejansko daljši rok za namestitev tahografov V2 v skladu s temi novimi določbami, in sicer rok, ki znaša skoraj štiri leta in pol, to je do 31. decembra 2024, oziroma pet let, to je do 19. avgusta 2025.

- 621 Poleg tega je bilo že iz študij, navedenih v točkah 602 in 603 te sodbe, ki sta ju februarja in marca 2018 objavila Parlament in Komisija v zakonodajnem postopku, ob koncu katerega je bila sprejeta Uredba 2020/1054, razvidno, da je zakonodajalec Unije razmišljal o skrajšanju skrajnega roka za namestitve pametnih tahografov. Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 473 sklepnih predlogov, je razumen in preudaren gospodarski subjekt torej lahko vnaprej predvidel sprejetje takega ukrep, še preden je bila sprejeta ta uredba.
- 622 Nazadnje, iz lastnih podatkov, ki jih je predložila Madžarska, je razvidno, da bi moral strošek namestitve tahografa V2 znašati približno 2000 EUR na vozilo. Ugotoviti je treba, da razumen in preudaren gospodarski subjekt naložbo tako omejenega zneska v primerjavi z nakupno ceno samega vozila, ki se poleg tega nanaša le na del voznega parka prevoznega podjetja, namenjenega mednarodnemu prevozu, lahko razumno izvede v roku štirih let in pol ali petih let, kot to izhaja iz člena 2, točka 2 in točka 8(a), Uredbe 2020/1054. To še toliko bolj velja, ker se – kot je bilo navedeno na strani 41 študije Komisije, navedene v točki 603 te sodbe – vozila, ki se uporabljajo v mednarodnem prevozu, pogosto zamenjajo po treh do petih letih, pri čemer se v nasprotju s tem, kar glede tega trdi Madžarska, ni treba vprašati, ali zadevno prevozno podjetje vozila morda menjava na trgu rabljenih vozil. Enako je treba v zvezi s trditvami Madžarske, da ni izključeno, da mednarodno prevozno podjetje svojih vozil ne menjuje v takih presledkih, poudariti, da take trditve v ničemer ne nasprotujejo podatkom iz te študije Komisije, ki se nanašajo na splošno ravnanje gospodarskih subjektov, ki delujejo na trgu prevoznih storitev, kot edino upoštevno ravnanje v tem kontekstu, ne pa na posamično ravnanje nekaterih konkretnih gospodarskih subjektov na tem trgu.
- 623 Teh preudarkov ni mogoče ovreči z nobeno od drugih trditev Madžarske.
- 624 Kar na prvem mestu zadeva trditve v zvezi s tem, da razlogi, ki jih je zakonodajalec Unije navedel v uvodni izjavi 27 Uredbe 2020/1054, ne utemeljujejo skrajšanja skrajnega roka za namestitve tahografov V2, zadostuje ugotovitev, da taka okoliščina – tudi če bi bila dokazana – kot taka ne more dokazovati, da je zakonodajalec Unije zadevnim gospodarskim subjektom dal natančna in brezpogojna zagotovila, ki utemeljujejo njihova legitimna pričakovanja, da se ureditev Unije v zvezi s tem ne bo spremenila 15 let.
- 625 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da tudi ob predpostavki, da je Unija predhodno ustvarila položaj, ki bi lahko vzbudil legitimna pričakovanja, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre, lahko prevladujoč javni interes nasprotuje sprejetju prehodnih ukrepov za položaje, ki so nastali pred začetkom veljavnosti nove ureditve, vendar se še vedno razvijajo (sodba z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 626 Zakonodajalec Unije pa je s členom 2, točka 2 in točka 8(a), Uredbe 2020/1054 ohranil prehodno ureditev za namestitve tahografov V2, čeprav je skrajšal njeno trajanje, zato mu tega ukrepa nikakor ni treba utemeljevati z nujnimi razlogi v splošnem interesu.
- 627 Vsekakor je treba glede utemeljitve, ki se nanaša na stroškovno učinkovitost pri izvrševanju socialnih pravil, poudariti, da spada med nujne razloge v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2014, De Clercq in drugi, C-315/13, EU:C:2014:2408, točki 66 in 67; glej po analogiji na davčnem področju sodbo z dne 12. oktobra 2023 v zadevi BA (Dedovanje – politika socialnih stanovanj v Uniji), C-670/21, EU:C:2023:763, točka 78 in navedena sodna praksa) ter da je bila v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, ta utemeljitev obravnavana med zakonodajnim postopkom, kot je razvidno zlasti iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 32), v kateri je Komisija posebej preučila vpliv uvedbe pametnih tahografov na stroškovno učinkovitost.

- 628 Kar na drugem mestu zadeva trditve v zvezi z negotovostjo glede datuma uvedbe tahografov V2 na trg, je iz elementov, ki jih je predložil Svet in so navedeni v dopisu, ki mu ga je 4. oktobra 2018 poslala Komisija, Madžarska pa jih ne izpodbija, razvidno, da je bil zakonodajalec Unije pred sprejetjem Uredbe 2020/1054 v stiku s predstavniki sektorja prevoza, da se je prepričal, da bi bilo zadnjo različico pametnih tahografov, v tem primeru tahografov V2, v vozila, ki se uporabljajo v mednarodnem prevozu, mogoče namestiti pred koncem leta 2024.
- 629 Madžarska je na obravnavi trdila, da so bili na dan, ko je ta potekala, tahografi V2 še vedno v poskusni fazi, saj sistem avtentikacije še ni bil homologiran. Vendar je treba tudi ob predpostavki, da je tako, opozoriti, da je treba veljavnost akta Unije presojati glede na elemente, ki jih je imel zakonodajalec Unije na voljo ob sprejetju zadevnega predpisa (sodba z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi, C-160/20, EU:C:2022:101, točka 67 in navedena sodna praksa). Iz tega sledi, da je treba v obravnavani zadevi veljavnost člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 presojati glede na elemente, s katerimi je zakonodajalec Unije razpolagal ob sprejetju te uredbe. Če bi morda morala Komisija zaradi zamude pri razpoložljivosti tahografov V2 Parlamentu in Svetu predlagati podaljšanje prehodnega obdobja iz te določbe, ta zamuda torej ne bi mogla vplivati na njegovo zakonitost.
- 630 Na tretjem mestu in nazadnje, kar zadeva trditve v zvezi z vplivom člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 na konkurenčne pogoje, se te prepletajo s tretjim tožbenim razlogom, ki se nanaša na člen 151, drugi odstavek, PDEU, in jih je torej treba preučiti v tem okviru.
- 631 Zato je treba drugi tožbeni razlog Madžarske zavrni kot neutemeljen.

#### ***d) Kršitev člena 151, drugi odstavek, PDEU***

##### *1) Trditve strank*

- 632 Madžarska s tretjim tožbenim razlogom trdi, da člen 2, točka 2, Uredbe 2020/1054 krši obveznost ohranjanja konkurenčnosti gospodarstva Unije, kot je določena v členu 151, drugi odstavek, PDEU. Čeprav je bila ta uredba sprejeta na pravni podlagi skupne prometne politike, naj bi spadala v socialno politiko. Izboljšanje delovnih pogojev s približevanjem nacionalnih zakonodaj pa naj ne bi bilo mogoče, če se hkrati ne upošteva potreba po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva Unije. Vendar naj se podobne zahteve ne bi uporabljale za vozila prevoznih podjetij, ki nimajo sedeža v državi članici. Poleg tega naj bi bila v skladu s sporazumom AETR vozila prevoznih podjetij s sedežem v državah, za katere se uporablja ta sporazum, dolžna imeti le digitalni tahograf, kar naj bi jim zato dajalo konkurenčno prednost.
- 633 Čeprav naj bi zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 34 Uredbe 2020/1054 sam priznal potrebo po ohranitvi konkurenčnosti prevoznih podjetij Unije, naj nobena določba te uredbe Komisiji ne bi nalagala konkretne obveznosti ali točnega roka v zvezi s tem, zato naj ne bi bilo zagotovljeno, da bo sporazum AETR posledično spremenjen ali da bi se lahko v bližnji prihodnosti vsaj začela pogajanja v zvezi s tem. Zakonodajalcu Unije naj sicer res ne bi bila naložena obveznost rezultata, vseeno pa naj bi mu bila naložena obveznost skrbnosti v smislu, da bi moral storiti vse, kar je v njegovi moči, za zagotovitev, da se Unija ne bo znašla v konkurenčno manj ugodnem položaju. Za izpolnitev te obveznosti naj ne bi bilo dovolj sprejeti uvodno izjavo brez kakršnega zavezujočega učinka.
- 634 Parlament in Svet trdita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) Presoja Sodišča

- 635 Opozoriti je treba, da člen 151 PDEU, ki spada v naslov X tretjega dela Pogodbe DEU v zvezi s socialno politiko Unije, v drugem odstavku določa, da zakonodajalec Unije in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo med drugim potrebo po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva Unije.
- 636 Vendar zakonodajalec Unije Uredbe 2020/1054 ni sprejel na podlagi določb Pogodbe DEU v zvezi s socialno politiko, ampak na podlagi člena 91(1) PDEU, ki spada v naslov VI istega tretjega dela Pogodbe DEU v zvezi s skupno prometno politiko, s katerim sta Parlament in Svet pooblaščen za to, da med drugim določita na eni strani skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz z ozemlja ali na ozemlje države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic, in na drugi strani pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža. Iz tega sledi, da člen 151, drugi odstavek, PDEU nikakor ni upošteven za presojo zakonitosti določb Uredbe 2020/1054.
- 637 Vsekakor je v uvodni izjavi 34 Uredbe 2020/1054 navedeno, da je „[p]omembno [...], da za prevozna podjetja s sedežem v tretjih državah veljajo pravila, ki so enakovredna pravilom Unije pri opravljanju dejavnosti cestnega prevoza na ozemlju Unije“, in da bi „Komisija [...] morala oceniti upoštevanje tega načela na ravni Unije in predlagati ustrezne rešitve, o katerih se mora pogajati v okviru [sporazuma AETR]“.
- 638 Torej ni mogoče trditi, da zakonodajalec Unije pri sprejetju Uredbe 2020/1054 ni upošteval negativnega vpliva na konkurenčnost, ki za prevozna podjetja s sedežem v Uniji izhaja iz dejstva, da za prevozna podjetja s sedežem v tretjih državah, kadar opravljajo dejavnosti cestnega prevoza na ozemlju Unije, ne veljajo nujno pravila Unije, saj je ta zakonodajalec Komisiji naložil prav nalogo, da predlaga ustrezne rešitve, o katerih se je treba pogajati v okviru sporazuma AETR.
- 639 Zato je treba tretji tožbeni razlog Madžarske zavrnil kot neutemeljen.
- 640 Glede na vse navedeno je treba tožbo, ki jo je vložila Madžarska (zadeva C-551/20), zavrnil v delu, v katerem se z njo predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 2, Uredbe 2020/1054.

## 5. Člen 3 Uredbe 2020/1054

- 641 Republika Litva v podporo tožbenim predlogom (zadeva C-541/20) za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem je z njim v prvem odstavku določeno, da začnejo določbe člena 1, točka 6(c) in (d), te uredbe veljati dvajseti dan po objavi navedene uredbe v *Uradnem listu Evropske unije*, navaja tri tožbene razloge, ki jih je treba obravnavati skupaj ter se nanašajo na kršitev, prvi, načela sorazmernosti, drugi, obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU in, tretji, načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

### a) Trditve strank

- 642 Kar na prvem mestu zadeva načelo sorazmernosti, Republika Litva trdi, da zakonodajalec Unije, ker je v členu 3, prvi odstavek, Uredbe 2020/1054 določil datum začetka veljavnosti obveznosti iz člena 1, točka 6(d), te uredbe in prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu,

ni upošteval dejstva, da se države članice in prevozna podjetja brez prehodnega obdobja ne bodo mogli prilagoditi tej obveznosti in prepovedi, pri čemer naj ne bi bila z ničimer utemeljena nujnost takega začetka veljavnosti.

- 643 Zakonodajalec Unije naj bi z izbiro neustreznega mehanizma za izvajanje Uredbe 2020/1054 tako vzpostavil ureditev, katere spoštovanje naj bi bilo še posebej težko zagotoviti. S tem naj bi kršil člen 5 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti, iz katerega izhaja, da je treba v osnutkih zakonodajnih aktov upoštevati potrebo po zagotovitvi, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči.
- 644 Prvič, zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval, da trenutno ni na voljo dovolj ustreznih in varnih parkirišč, na katerih bi vozniki lahko imeli ustrezne razmere za počitek zunaj kabine vozila. Iz tega naj bi sledilo, da bodo morala prevozna podjetja nase prevzeti neutemeljena in čezmerna tveganja, saj bodo morala voznikom dati navodilo, naj tovornjak pustijo na parkiriščih, na katerih varnost tovora ni zagotovljena. Poleg tega naj bi Komisija v oceni učinka – socialni sklop sama potrdila, da bi lahko uvedba prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu povzročila težave zaradi pomanjkanja nastanitvev in varnih parkirišč. Navedla naj bi tudi, da kabine iz teh razlogov nudijo boljše pogoje za počitek kot drugi razpoložljivi objekti. Napačno naj bi bilo trditi, da je člen 1, točka 6(c), Uredbe 2020/1054 zgolj kodifikacija sodbe Vaditrans. Obveznost preživljanja odrejenega časa počitka v ustrezni in spolu primerni nastanitvi z ustreznimi spalnimi in sanitarnimi prostori naj bi namreč pomenila novo obveznost. Vsekakor naj bi moral zakonodajalec Unije tudi v primeru kodifikacije uporabiti redni zakonodajni postopek, v katerem bi moral med drugim presoditi sorazmernost predlaganega ukrepa in preveriti, ali ga je preprosto izvesti. To naj bi bilo še toliko nujnejše, ker naj ne bi bilo pred sprejetjem Uredbe 2020/1054 nikakršne enotne prakse, saj ne obstajajo zadostne nastanitvene in parkirne infrastrukture.
- 645 Drugič, iz študije o parkiriščih iz leta 2019 naj bi bilo razvidno, da so razpoložljiva parkirišča skoncentrirana le v nekaj državah članicah in da primanjkuje približno 100.000 parkirišč. Poleg tega naj Komisija niti v oceni učinka – socialni sklop niti v tej študiji ne bi preučila, ali bi lahko hoteli in nastanitvene ustanove blizu varovanih parkirišč nadomestili ta primanjkljaj. Dalje, Komisija naj bi v navedeni študiji pokazala, da bi bilo za pripravo izpolnjevanja novih obveznosti potrebnih več let in obširen strateški pristop razvoja infrastrukture Unije.
- 646 Tretjič, zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval težav pri uporabi Uredbe 2020/1054, o katerih so ga obvestili EESO, Odbor Parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve ter odbor te institucije za promet in turizem.
- 647 Četrtoč, zaradi prepovedi rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu naj bi se postavljala tudi druga pomembna pravna vprašanja, kot so tista v zvezi s previdnostnimi ukrepi in zavarovalnim kritjem, saj bo moral voznik v večini primerov tovar pustiti brez nadzora na nezavarovanem parkirišču. Vendar naj bi se v skladu s sodno prakso litovskih sodišč to, da se blago pusti na nezavarovanem parkirišču, obravnavalo kot namerna kršitev prevoznika, zaradi katere naj bi zavarovalnica zavrnila kritje morebitne izgube blaga.
- 648 Petič, neutemeljenost člena 3 Uredbe 2020/1054 naj bi dokazoval tudi neobstoj razlagalnega dokumenta, v skladu s katerim bi lahko prevozna podjetja organizirala vračanje voznikov v kraj njihovega prebivališča ali operativni center delodajalca. Brez takega dokumenta naj bi bilo obveznost iz člena 1, točka 6(d), te uredbe težko izpolniti, kar naj bi privedlo do različnih praks med državami članicami in med prevoznimi podjetji.

- 649 Na drugem mestu, Republika Litva v zvezi z obveznostjo obrazložitve trdi, da je bil zakonodajalec Unije ob preučitvi predloga uredbe o delovnem času z oceno učinka – socialni sklop in drugimi viri obveščen, da bi prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu povzročila praktične težave pri izvajanju te prepovedi in da bi obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, za izvajanje katere naj ne bi obstajala jasna pravila, brez utemeljitve omejila prosto gibanje delavcev.
- 650 V takih okoliščinah naj bi moral zakonodajalec Unije navesti trdne argumente za utemeljitev neobstoja prehodnega obdobja ali odloga začetka veljavnosti zadevne ureditve. Čeprav so cilji, navedeni v predlogu uredbe o delovnem času, to je izboljšanje delovnih pogojev voznikov in varnosti v cestnem prometu ter ustvarjanje ustreznih pogojev za počitek, pomembni, naj nikakor ne bi utemeljevali takojšnjega začetka veljavnosti teh predpisov. Datuma začetka veljavnosti zakonodajnega akta, ki določa trenutek, od katerega se ta akt začne uporabljati in ustvari ustrezne obveznosti za zadevne osebe, naj ne bi bilo mogoče šteti za popolnoma tehnično izbiro.
- 651 Na tretjem mestu, v zvezi z načelom lojalnega sodelovanja Republika Litva trdi, prvič, da ne le, da zakonodajalec Unije ni utemeljil potrebe po tem, da začneta brez prehodnega obdobja veljati prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu in obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, temveč tudi ni preučil, kako bi bilo mogoče z določitvijo takega prehodnega obdobja ustvariti ustrezne pogoje, da bi se državam članicam in prevoznim podjetjem omogočilo, da se prilagodijo tem novim pravilom. Natančneje, zakonodajalec Unije naj ne bi preučil, ali je mogoče sprejeti ukrepe, ki bi državam članicam dovoljevali, da se postopoma prilagodijo novim pravilom, in s katerimi bi se prevoznim podjetjem zagotovilo, da ne bodo kaznovana zaradi nezadostnosti ustreznih nastanitvev.
- 652 Drugič, zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval niti, da ustrezno izpolnjevanje obveznosti iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 ni jasno in da bi bilo zato za zagotovitev doslednega izpolnjevanje te obveznosti treba sprejeti dopolnilne ukrepe.
- 653 Tretjič, kršena naj bi bila tudi obveznost medsebojne pomoči, saj naj bi bilo očitno, da države članice objektivno ne morejo zagotoviti zadostne nastanitvene in parkirne infrastrukture. Instituciji Unije pa naj bi načeloma morali vzpostaviti dialog z državami članicami in obrazložiti zavrnitev njihovih ugovorov.
- 654 Parlament in Svet v bistvu menita, da so ti tožbeni razlogi in trditve brezpredmetni. Tudi če bi bil člen 3 Uredbe 2020/1054 razglašen za ničten, naj bi se namreč isti datum začetka veljavnosti še naprej uporabljal na podlagi člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU. Vsekakor pa naj bi bili navedeni tožbeni razlogi in trditve neutemeljeni.

### ***b) Presoja Sodišča***

- 655 Ne da bi bilo treba odločiti o utemeljenosti ugovora Parlamenta in Sveta v zvezi s tem, ali je predlog za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054, ki ga je vložila Republika Litva, brezpredmeten iz razloga, navedenega v prejšnji točki, je treba v zvezi z začetkom veljavnosti člena 1, točka 6(c), te uredbe opozoriti, da je bila – kot je bilo že navedeno v točkah od 481 do 494 te sodbe – s to določbo, ki vsebuje prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu, v nasprotju s trditvijo Republike Litve kodificirana sodna praksa Sodišča, ki izhaja iz sodbe Vaditrans, kar zadeva razlago člena 8(8) Uredbe št. 561/2006 v različici izpred začetka veljavnosti navedenega člena 1, točka 6(c).

- 656 V teh okoliščinah in ker Republika Litva poleg tega ne izpodbija veljavnosti zadnjenavedene določbe, je treba ugotoviti, da so tožbeni razlogi in trditve, s katerimi ta država članica zakonodajalcu Unije očita, da ni odložil začetka njene veljavnosti, nujno brez učinka, saj je bila prepoved rednega ali nadomestnega tedenskega počitka v vozilu v veljavi že pred začetkom veljavnosti iste določbe.
- 657 Zato je treba vse tožbene razloge in trditve, ki jih je Republika Litva navedla v podporo predlogu za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem ta člen v prvem odstavku določa datum začetka veljavnosti člena 1, točka 6(c), te uredbe, zavrtniti kot brezpredmetne.
- 658 Torej je treba te tožbene razloge in trditve preučiti le v delu, v katerem so navedeni v podporo predlogom za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054, kar zadeva začetek veljavnosti člena 1, točka 6(d), te uredbe.
- 659 Kar na prvem mestu zadeva tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, Republika Litva zgolj trdi, da je člen 3 Uredbe 2020/1054 neutemeljen zaradi neobstoja razlagalnega dokumenta, ki bi prevoznim podjetjem omogočal izpolnjevanje obveznosti, ki jim je naložena, da organizirajo vračanje voznikov v operativni center delodajalca ali v kraj njihovega prebivališča. Vendar zadostuje ugotovitev, da – kot je razvidno iz točk od 168 do 199 in od 269 do 274 te sodbe – člen 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 izpolnjuje zahteve po jasnosti in natančnosti, ki izhajajo iz načela pravne varnosti, pri čemer pa je hkrati prevoznim podjetjem prepuščena določena prožnost pri njegovem izvajanju, ki lahko ublaži negativne posledice te določbe zanje.
- 660 V teh okoliščinah neobstoj takega razlagalnega dokumenta sam zase ne more dokazovati, da je zakonodajalec Unije z določitvijo, da začne ta obveznost v skladu s členom 297(1), tretji pododstavek, PDEU veljati dvajseti dan po objavi te uredbe v *Uradnem listu Evropske unije*, kršil načelo sorazmernosti.
- 661 Na drugem mestu, v zvezi s tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, je treba opozoriti, da člen 296, drugi odstavek, PDEU določa, da se pravni akti institucij Unije obrazložijo. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča pa izhaja, da mora biti taka obrazložitev prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil sprejet (sodba z dne 15. julija 2021, Komisija/Landesbank Baden-Württemberg in EOR, C-584/20 P in C-621/20 P, EU:C:2021:601, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 662 Ker pa je zakonodajalec Unije v obravnavani zadevi v členu 3, prvi odstavek, Uredbe 2020/1054 določil, da člen 1, točka 6(d), te uredbe začne veljati dvajseti dan po objavi navedene uredbe v *Uradnem listu Evropske unije*, mu odločitve za ta datum začetka veljavnosti ni bilo treba obrazložiti, saj se je ujemal z datumom, privzeto določenim v primarnem pravu, to je členu 297(1), tretji pododstavek, PDEU, za začetek veljavnosti zakonodajnih aktov.
- 663 Na tretjem mestu, kar zadeva kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja, drži, da se Unija in države članice na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, PEU medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.

- 664 Vendar Sodišče na področjih, na katerih ima zakonodajalec Unije široko diskrecijsko pravico, v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 218 in 244 te sodbe, preveri le, ali je zakonodajalec Unije zmožen dokazati, da je zadevni akt sprejel z dejanskim izvrševanjem svoje diskrecijske pravice, ter v ta namen jasno in nedvoumno podati osnovne podatke, na podlagi katerih je bil ta akt sprejet in od katerih je odvisno izvrševanje njegove diskrecijske pravice.
- 665 Obveznost lojalnega sodelovanja ne more imeti širšega obsega v smislu, da bi bil njen učinek, da v vseh okoliščinah zakonodajalca Unije zavezuje k temu, da na zahtevo države članice, preden lahko sprejme akt, predloži domnevno manjkajoče dokumente in informacije ali popravi informacije, s katerimi razpolaga. Taka razlaga bi namreč lahko ovirala institucije pri izvrševanju njihove diskrecijske pravice in blokirala zakonodajni postopek. Čeprav je res, da dolžnost lojalnega sodelovanja zajema obveznost medsebojne pomoči, kar med drugim pomeni izmenjavo upoštevnih informacij med institucijami in državami članicami v okviru zakonodajnega postopka, pa ta obveznost ne more dopuščati eni od teh držav članic, da v primeru nestrinjanja, kar zadeva zadostnost, upoštevnost ali točnost razpoložljivih podatkov, zgolj iz tega razloga izpodbija zakonitost postopka odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194, točki 74 in 75).
- 666 V teh okoliščinah sprejetje zakonodajnega akta ob spoštovanju upoštevnih določb Pogodbe DEU kljub nasprotovanju več držav članic ne pomeni kršitve obveznosti lojalnega sodelovanja, ki je naložena Parlamentu in Svetu (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 667 Kot pa je v obravnavani zadevi ugotovil generalni pravobranilec v točki 523 sklepnih predlogov, ni sporno, da je imela Republika Litva v skladu z obveznostjo medsebojne pomoči, ki izhaja iz obveznosti lojalnega sodelovanja, določene v členu 4(3) PEU, v zakonodajnem postopku dostop do vseh dokumentov, na katere se je zakonodajalec Unije oprl pri sprejetju Uredbe 2020/1054, in da je ta država članica lahko predložila pripombe v zvezi s podatki iz teh dokumentov in v njih upoštevanimi predpostavkami.
- 668 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Republike Litve, navedenimi v točkah od 651 do 653 te sodbe. Poleg tega, da se v bistvu prekrivajo s trditvami, zavrženimi v točkah od 659 do 662 te sodbe, ki se nanašajo na potrebo po uvedbi prehodnega obdobja in sprejetju razlagalnega dokumenta, spoštovanje obveznosti medsebojne pomoči namreč nikakor ne pomeni, da bi se moral zakonodajalec Unije s to državo članico strinjati o navedenih dveh vprašanjih.
- 669 Zato je treba tri tožbene razloge, ki jih je Republika Litva navedla v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054 v delu, v katerem ta člen v prvem odstavku določa datum začetka veljavnosti člena 1, točka 6(d), te uredbe, zavrniti kot neutemeljene.
- 670 Glede na vse te preudarke je treba tožbo Republike Litve (zadeva C-541/20) v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti člena 3 Uredbe 2020/1054, zavrniti kot delno brezpredmetno in delno neutemeljeno.

## **6. Sklepna ugotovitev v zvezi z Uredbo 2020/1054**

- 671 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba v celoti zavrniti, prvič, tožbi, ki sta ju vložili Republika Litva (zadeva C-541/20) in Madžarska (zadeva C-551/20) v delu, v katerem se nanašata na Uredbo 2020/1054, ter drugič, tožbe, ki so jih vložile Republika Bolgarija (zadeva C-543/20), Romunija (zadeva C-546/20) in Republika Poljska (zadeva C-553/20).

## B. Uredba 2020/1055

- 672 Republika Litva (zadeva C-542/20), Republika Bolgarija (zadeva C-545/20), Romunija (zadeva C-547/20), Republika Ciper (zadeva C-549/20), Madžarska (zadeva C-551/20), Republika Malta (zadeva C-552/20) in Republika Poljska (zadeva C-554/20) predlagajo razglasitev ničnosti več določb Uredbe 2020/1055 ali, podredno, te uredbe v celoti.
- 673 Na prvem mestu, s tožbami, ki so jih vložile Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper, Madžarska, Republika Malta in Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ki določa obveznost, da se morajo vozila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz, vsakih osem tednov vrniti v operativni center v državi članici, v kateri ima zadevno prevozno podjetje sedež (v nadaljevanju: obveznost glede vračanja vozil).
- 674 Na drugem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), ki določa, da morajo imeti prevozna podjetja stalno in redno na voljo več vozil in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru v državi članici, v kateri imajo sedež, v obeh primerih sorazmerno z obsegom prevoznih dejavnosti, ki jih opravljajo.
- 675 Na tretjem mestu, s tožbami, ki so jih vložile Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Malta in Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil v člen 8 Uredbe št. 1072/2009 vstavljen odstavek 2a, ki določa, da prevozniki ne smejo opravljati kabotaže z istim vozilom ali, v primeru spojenih vozil, z motornim vozilom tega istega vozila v isti državi članici gostiteljici še štiri dni po koncu obdobja kabotaže v tej državi članici (v nadaljevanju: obdobje mirovanja).
- 676 Na četrtem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Romunija, se predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(b), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil v odstavku 3 člena 8 Uredbe št. 1072/2009 prvi odstavek nadomeščen z novim pododstavkom, v skladu s katerim morajo podjetja, ki želijo opravljati kabotažo, predložiti dokaze o predhodnih prevozih in vsaki izvedeni kabotaži.
- 677 Na petem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Romunija, se predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(c), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil v člen 8 Uredbe št. 1072/2009, ki določa podrobna pravila za predložitev tega dokaza, vstavljen odstavek 4a.
- 678 Na šestem in zadnjem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil členu 10 Uredbe št. 1072/2009 dodan odstavek 7, ki določa, da lahko države članice določijo, da se člen 8 Uredbe št. 1072/2009 uporablja za prevoznike v državi članici gostiteljici, kadar v tej državi članici gostiteljici opravljajo prvi ali zadnji cestni odsek, ki je del kombiniranega prevoza med državami članicami.

### 1. Pregled tožbenih razlogov

- 679 Republika Litva v utemeljitev predlogov v tožbi (zadeva C-542/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 navaja istih pet tožbenih razlogov, ki se nanašajo na kršitev, prvi, člena 3(3) PEU, členov 11 in 191 PDEU ter politike Unije na področju

okolja in boja proti podnebnim spremembam, drugi, člena 26 PDEU (prvi del) in splošnega načela prepovedi diskriminacije (drugi del), tretji, člena 91(2) in člena 94 PDEU, četrti, načela „dobre zakonodajne prakse“ ter, peti, načela sorazmernosti.

- 680 Republika Bolgarija v utemeljitev predlogov v tožbi (zadeva C-545/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, navaja sedem tožbenih razlogov, od katerih je pet skupnih izpodbijanima določbama, tretji in šesti tožbeni razlog pa sta navedena le v utemeljitev predlogov za razglasitev ničnosti prve od teh določb. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU in členom 11 PDEU ter člena 37 Listine (prvi del) in člena 3(5) PEU, členov 208(2) in 216(2) PDEU ter Pariškega sporazuma (drugi del). Drugi tožbeni razlog, ki je prav tako sestavljen iz dveh delov, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in členu 1 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določenih v členu 18 PDEU ter členih 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic pred Pogodbama, določenega v členu 4(2) PEU, ter – „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“ – člena 95(1) PDEU. Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 91(1) PDEU. Peti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU. Šesti tožbeni razlog se nanaša na kršitev svobode opravljanja poklicne dejavnosti, svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU ter členov 15 in 16 Listine. Sedmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev, primarno, člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, člena 56 PDEU (prvi del) ter členov 34 in 35 PDEU (drugi del).
- 681 Romunija v utemeljitev predlogov v tožbi (zadeva C-547/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in člena 2, točka 4, od (a) do (c), Uredbe 2020/1055 navaja tri tožbene razloge, od katerih sta dva skupna izpodbijanima določbama, drugi tožbeni razlog pa je naveden le v utemeljitev predlogov za razglasitev ničnosti prve od teh določb. Prvi tožbeni razlog, ki je sestavljen iz dveh delov, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti iz člena 5(4) PEU. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU.
- 682 Republika Ciper v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-549/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), navaja sedem tožbenih razlogov. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU in členom 11 PDEU ter člena 37 Listine (prvi del) in člena 3(5) PEU, členov 208(2) in 216(2) PDEU ter Pariškega sporazuma (drugi del). Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in členu 1 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določenih v členu 18 PDEU ter členih 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic pred Pogodbama, določenega v členu 4(2) PEU, ter – „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“ – člena 95(1) PDEU. Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 91(1) PDEU. Peti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU. Šesti tožbeni razlog se nanaša na kršitev svobode opravljanja poklicne dejavnosti, svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU ter členov 15 in 16 Listine. Sedmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev, primarno, člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, člena 56 PDEU (prvi del) ter členov 34 in 35 PDEU (drugi del).

- 683 Madžarska v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-551/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti (prvi del) ter kršitev previdnostnega načela (drugi del), drugi pa na kršitev načela prepovedi diskriminacije.
- 684 Republika Malta v utemeljitev predloga v tožbi (zadeva C-552/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na bistveno kršitev postopka in kršitev člena 91(2) PDEU v povezavi s členom 11 PDEU in členom 37 Listine, drugi pa na kršitev člena 5(4) PEU in načela sorazmernosti. Ta država članica v utemeljitev predloga v tej tožbi za razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na, prvi, kršitev člena 91(2) PDEU, drugi, kršitev člena 5(4) PEU in načela sorazmernosti ter, tretji, členov 20 in 21 Listine ter načela prepovedi diskriminacije.
- 685 Republika Poljska v utemeljitev predlogov v tožbi (zadeva C-554/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 in člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 navaja iste tri tožbene razloge za vsako od izpodbijanih določb in en tožbeni razlog, ki je skupen vsem tem določbam. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 91(2) PDEU. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 94 PDEU. Tožbeni razlog, ki je skupen vsem izpodbijanim določbam Uredbe 2020/1055, se nanaša na kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine. Ta država članica v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), navaja dva tožbena razloga, ki se nanašata na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, oziroma na kršitev načela pravne varnosti, ter tožbeni razlog, ki je skupen vsem izpodbijanim določbam Uredbe 2020/1055.
- 686 Zaporedoma je treba preučiti predloge iz tožb za razglasitev ničnosti, prvič, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), drugič, člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, tretjič, člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), in četrtič, člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055.

**2. Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b)**

- 687 Republika Litva (zadeva C-542/20), Republika Bolgarija (zadeva C-545/20), Romunija (zadeva C-547/20), Republika Ciper (zadeva C-550/20), Madžarska (zadeva C-551/20), Republika Malta (zadeva C-552/20) in Republika Poljska (zadeva C-554/20) se v utemeljitev svojih tožb za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), v bistvu sklicujejo na kršitev, odvisno od primera:
- načela sorazmernosti (četrti in peti tožbeni razlog Republike Litve, prvi del drugega tožbenega razloga Republike Bolgarije, prvi del prvega tožbenega razloga Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Ciper, prvi del prvega tožbenega razloga Madžarske, drugi tožbeni razlog Republike Malte in prvi tožbeni razlog Republike Poljske);
  - previdnostnega načela (drugi del prvega tožbenega razloga Madžarske);

- načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (drugi tožbeni razlog Republike Litve, tretji tožbeni razlog Republike Bolgarije, tretji tožbeni razlog Romunije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), tretji tožbeni razlog Republike Ciper in drugi tožbeni razlog Madžarske);
- pravil prava Unije na področju skupne prometne politike, ki so na eni strani določena v členu 91(1) PDEU (četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in četrti tožbeni razlog Republike Ciper) ter na drugi strani v členu 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členih 91(2) in 94 PDEU (tretji tožbeni razlog Republike Litve v zvezi s členoma 91(2) in 94 PDEU, peti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), peti tožbeni razlog Republike Ciper, prvi tožbeni razlog Republike Malte v delu, v katerem se nanaša na člen 91(2) PDEU v povezavi s členom 11 PDEU in členom 37 Listine, ter drugi in tretji tožbeni razlog Republike Poljske v zvezi s členoma 91(2) in 94 PDEU);
- delovanja notranjega trga iz člena 26 PDEU (prvi del drugega tožbenega razloga Republike Litve);
- svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU (šesti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na to določbo, drugi tožbeni razlog Romunije in šesti tožbeni razlog Republike Ciper v delu, v katerem se nanaša na to določbo);
- svobode opravljanja poklicne dejavnosti ter členov 15 in 16 Listine (šesti tožbeni razlog Republike Bolgarije in šesti tožbeni razlog Republike Ciper v delu, v katerem se nanašata na ti določbi);
- svobode opravljanja storitev iz člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, iz člena 56 PDEU (prvi del sedmega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in prvi del sedmega tožbenega razloga Republike Ciper);
- prostega pretoka blaga iz členov 34 in 35 PDEU (drugi del sedmega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in drugi del sedmega tožbenega razloga Republike Ciper) ter
- pravil prava Unije in zavez Unije na področju varstva okolja (prvi tožbeni razlog Republike Litve, oba dela prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), oba dela prvega tožbenega razloga Republike Ciper, prvi tožbeni razlog Republike Malte v delu, v katerem se nanaša na ta pravila, in tožbeni razlog Republike Poljske, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b)).

*a) Kršitev načela sorazmernosti*

688 Republika Litva s četrtem in petim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija s prvim delom drugega tožbenega razloga, Romunija s prvim delom prvega tožbenega razloga, Republika Ciper z drugim tožbenim razlogom, Madžarska s prvim delom prvega tožbenega razloga, Republika Malta z drugim tožbenim razlogom in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdijo, da člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.

689 Po eni strani te države članice izpodbijajo to, da je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost te določbe, zlasti zaradi neobstoja ocene učinka v zvezi z obveznostjo glede vračanja vozil iz nje. Natančneje, čeprav se četrti tožbeni razlog Republike Litve formalno nanaša na kršitev načela „dobre zakonodajne prakse“ in na „bistveno kršitev postopka“, je iz trditve, navedenih v njegovo podporo, razvidno, da želi ta država članica dejansko dokazati kršitev načela sorazmernosti, ker naj učinki te obveznosti ne bi bili ustrezno ocenjeni. Podobno, čeprav Madžarska s prvim delom prvega tožbenega razloga formalno zatrjuje očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti, so njene trditve v tem okviru namenjene izključno dokazovanju kršitve zadnjenavedenega načela.

690 Po drugi strani tožeče države članice izpodbijajo sorazmernost navedene obveznosti kot tako.

*1) Ali je zakonodajalec Unije opravil preizkus sorazmernosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b)*

*i) Trditve strank*

691 Republika Litva s četrtem tožbenim razlogom, Republika Bolgarija s prvim delom drugega tožbenega razloga, Romunija s prvim delom prvega tožbenega razloga, Republika Ciper z drugim tožbenim razlogom, Madžarska s prvim delom prvega tožbenega razloga, Republika Malta z drugim tožbenim razlogom in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom izpodbijajo, da je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b).

692 Na prvem mestu, te države članice zatrjujejo neobstoj ocene učinka v zvezi z obveznostjo glede vračanja vozil iz te določbe.

693 Republika Litva poudarja, da mora Komisija v skladu s členom 11(3) PEU opraviti obsežna posvetovanja z udeleženiimi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije.

694 Ta država članica ter Madžarska in Republika Malta trdijo, da člen 2 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti Komisiji prav tako nalaga podobno obveznost, da opravi obsežna posvetovanja. Enako naj bi veljalo za člen 5 tega protokola, ki določa, da se osnutki zakonodajnih aktov utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ter zahteva, da vsak osnutek zakonodajnega akta vsebuje podrobne podatke, ki omogočajo oceno njegove skladnosti s tema načeloma, iz česar naj bi izhajalo, da je treba v teh osnutkih upoštevati potrebo po tem, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči.

- 695 Dalje, Republika Litva, Romunija, Madžarska, Republika Malta in Republika Poljska trdijo, da Medinstitucionalni sporazum, zlasti njegove točke od 12 do 15, določa, da Komisija izvede oceno učinka svojih zakonodajnih pobud, ki bi lahko imele znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Taka ocena naj bi morala temeljiti na točnih, objektivnih in popolnih informacijah ter biti sorazmerna v svojem obsegu in usmeritvi.
- 696 Tako naj bi morala Parlament in Svet ob preučevanju zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevati ocene učinka te institucije, ki naj bi bile faza zakonodajnega postopka, ki mora praviloma nastopiti, kadar bi zakonodajna pobuda lahko imela znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Če so v predlog Komisije med zakonodajnim postopkom vnesene bistvene spremembe, bi morala Parlament in Svet opraviti oceno učinka teh sprememb, kadar je po njunem mnenju to ustrezno in potrebno.
- 697 Republika Litva pojasnjuje, da ustreznosti in potrebnosti ocen učinka ni mogoče razlagati tako, da se o njih presoja povsem subjektivno in da so torej odvisne izključno od volje zakonodajalca Unije. Nasprotno, ta presoja naj bi morala temeljiti na obstoječih objektivnih podatkih, saj naj bi bil to edini način za zagotovitev, da ta zakonodajalec svoje diskrecijske pravice ne zlorabi.
- 698 Vendar vse tožeče države članice trdijo, da po eni strani obveznost glede vračanja vozil ni bila vključena v predlog uredbe o sedežu in naj se torej ocena učinka – sklop o sedežu ne bi nanašala nanjo. Po drugi strani naj bi uvedba te obveznosti pomenila bistveno spremembo prvotnega predloga zaradi znatnih gospodarskih in okoljskih učinkov navedene obveznosti. Zainteresirane strani in nekatere države članice naj bi zakonodajalca Unije seznanile s temi učinki in naj bi mu večkrat predlagale, naj v zvezi s tem opravi oceno učinka.
- 699 Kot poudarjata predvsem Republika Bolgarija in Romunija, obveznost glede vračanja vozil po naravi ni enaka drugim pogojem, ki jih je predvidela Komisija za zagotovitev dejanskosti in stalnosti sedeža ter so bili zajeti z oceno učinka – sklop o sedežu, kot sta opravljanje operativne ali prevozne dejavnosti v državi članici sedeža ali to, da je v tej državi članici sklenjena vsaj ena poslovna pogodba. Take obveznosti, navedene v okviru ukrepa 18 v tej oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 30 in 31), naj ne bi zahtevale vračanja vozil v operativni center zadevnega prevoznega podjetja. Torej naj rezultati iz te ocene učinka ne bi bili upoštevni za presojo učinkov obveznosti glede vračanja vozil.
- 700 Na drugem mestu, tožeče države članice zakonodajalcu Unije očitajo, da ni imel na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih bi lahko ocenil sorazmernost te obveznosti.
- 701 Te države članice priznavajo, da ima zakonodajalec Unije na področju prometa široko polje proste presoje, ki ne velja le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov. Vendar navedene države članice menijo, da mora biti ta zakonodajalec sposoben dokazati, da je ob sprejetju teh določb dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico, tako da je upošteval vse upoštevne podatke in okoliščine položaja, ki ga navedene določbe urejajo. Navedeni zakonodajalec naj bi moral biti torej zmožen predložiti ter jasno in nedvoumno obrazložiti osnovne podatke, na podlagi katerih so bili izpodbijani ukrepi sprejeti in od katerih je bilo odvisno izvajanje njegove diskrecijske pravice.
- 702 Romunija v zvezi s tem poudarja, da znanstveni podatki, na katerih temeljijo ukrepi, ki jih sprejme zakonodajalec Unije, niso le podlaga njegovega polja proste presoje, ampak je to z njimi tudi omejeno.

- 703 Parlament in Svet pa naj ne bi predložila dokaza, da je imel ta zakonodajalec na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih bi lahko presodil sorazmernost člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b).
- 704 To ugotovitev naj bi potrjevala odločitev Komisije, da izvede oceno učinka obveznosti glede vračanja vozil po sprejetju Uredbe 2020/1055, kar je privedlo do študije, naslovljene „Assessment of the impact of a provision in the context of the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final report“ (Ocena učinka določbe v okviru revizije Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009, končno poročilo), ki je bila objavljena februarja 2021.
- 705 Poleg tega Republika Poljska trdi, da so, ker ne obstaja ocena učinka, merila za presojo, ki jih je uporabil zakonodajalec Unije za določitev pogostosti vračanja vozil v operativni center v državi članici sedeža zadevnega prevoznega podjetja, samovoljna. Torej naj bi bilo težko razumeti razloge, iz katerih naj bi bilo na podlagi pogostosti vračanja vsakih osem tednov mogoče šteti, da je bila zahteva glede stalnega in dejanskega sedeža v tej državi članici izpolnjena.
- 706 V zvezi s tem Republika Poljska ugotavlja, da v skladu z uvodno izjavo 8 Uredbe 2020/1055 uskladitev obveznosti glede vračanja vozil z obveznostjo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 krepi pravico voznikov do vrnitve in zmanjšuje tveganje, da se mora vozilo vrniti zgolj zaradi izpolnitve te nove zahteve glede sedeža. Vendar naj bi bilo treba ukrepe iz Uredbe 2020/1055 utemeljiti s cilji, zastavljenimi z zadnjemavedeno. To, da je bila obveznost glede vračanja vozil usklajena z drugo obveznostjo, določeno z Uredbo 2020/1054, naj ne bi pomenilo zadostne utemeljitve.
- 707 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.
- 708 Ti instituciji trdita, da dejstvo, da za zadevni akt ali še toliko manj za posamezno določbo ni bila izvedena nikakršna ocena učinka, še ne omogoča ugotovitve, da je njegovo ali njeno sprejetje v nasprotju z načelom sorazmernosti. Zakonodajalcu Unije naj namreč ne bi bila naložena samostojna postopkovna obveznost, da opravi ocene učinka. Take ocene bi lahko imele pomembno vlogo pri uporabi načela sorazmernosti, vendar naj ne bi bile edini vir podatkov, ki razjasnjujejo ravnanje zakonodajalca. Ta naj bi lahko upošteval tudi vse druge vire informacij, vključno z javnimi viri.
- 709 Tako naj bi bil v primeru sprememb, vnesenih v predlog Komisije, zakonodajalec Unije pristojen za opredelitev, ali je treba opraviti dodatno oceno učinka poleg ocene, priložene temu predlogu, če meni, da je izvedba take dodatne ocene ustrezna in potrebna. V zvezi s tem naj se polje proste presoje tega zakonodajalca ne bi uporabljalo izključno za naravo in obseg določb, ki jih je treba sprejeti, ampak v določeni meri tudi za ugotovitev osnovnih podatkov, dokler politična izbira temelji na objektivnih merilih in je mogoče s cilji, zastavljenimi z izbranim ukrepom, utemeljiti negativne gospodarske posledice za gospodarske subjekte. Tako naj ne bi bilo nujno, da se navedeni zakonodajalec opre le na osnovne podatke, ki se nanašajo posebej na sprejete določbe, niti da pride do enakih ugotovitev kot avtorji poročil ali študij, ki jih uporabi.
- 710 Neizvedba ocene učinka naj ne bi bilo mogoče opredeliti kot kršitev načela sorazmernosti, kadar je zakonodajalec Unije v posebnem položaju, v katerem mu ni treba opraviti te ocene in ima na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih lahko presodi sorazmernost sprejetega ukrepa.

- 711 V obravnavani zadevi je imel po mnenju Parlamenta in Sveta zakonodajalec Unije na voljo dovolj elementov, da je lahko upošteval posledice obveznosti glede vračanja vozil.
- 712 Prvič, v oceni učinka – sklop o sedežu naj bi bila opravljena izčrpna analiza zadevnega trga in težav, značilnih zanj. Poleg tega naj bi ta ocena učinka v okviru ukrepa 18 (del 1/2, str. 30 in 31) vsebovala analizo socialnih in gospodarskih učinkov, vključno z njihovimi učinki na MSP, ki jih imajo različne predpostavke, upoštevne za oceno modela, ki ga je izbral zakonodajalec Unije, to je predpostavki, da „podjetje precej operativne ali prevozne dejavnosti opravi v državi sedeža“ ali da „mora imeti podjetje v državi sedeža sklenjeno vsaj eno poslovno pogodbo“.
- 713 Komisija naj bi torej preučila posledice teh dveh ukrepov, s katerima naj bi se – čeprav sta bila formulirana drugače kot obveznost glede vračanja vozil – uresničeval isti cilj kot z zadnjenavedeno obveznostjo. Tako naj bi zakonodajalec Unije lahko domneval, da so učinki ukrepa, ki ga je sprejel, podobni učinkom ukrepov, ki jih je preučila Komisija.
- 714 Poleg tega naj bi se imel zakonodajalec pravico opreti tudi na ocene učinka Komisije v zvezi z drugimi vidiki prvega svežnja ukrepov za mobilnost, kar naj bi ga privedlo do odločitve za uskladitev obveznosti glede vračanja vozil z obveznostjo iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, da se tako omejijo učinki prve od teh obveznosti na prevozna podjetja in na okolje.
- 715 Drugič, zakonodajalec Unije naj bi imel med pogajanjem dostop do še drugih študij in ocen, od katerih so bile nekatere javne, kot so „študija TRT Trasporti e Territorio, 2017, opravljena za Odbor za promet in turizem (TRAN) – Cestni prevozniki blaga v EU: socialni in delovni pogoji (posodobitev študije iz leta 2013), Evropski parlament, tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj“, ali dokumenti v zvezi z dvema javnima predstavitevama mnenj, od katerih sta prvo 16. oktobra 2017 pripravila Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve (EMPL) in Odbor TRAN, drugo pa 22. novembra 2017 Odbor TRAN zaradi obravnave vprašanj, povezanih s trgov cestnega prevoza in socialnih vidikov svežnja ukrepov za mobilnost.
- 716 Dalje, zakonodajalec Unije naj bi upošteval tudi presoje zveze IRU o posledicah obveznosti, s katero bi bilo naloženo vračanje vozil vsake tri ali štiri tedne, kot izhajajo iz odprtega pisma z dne 26. oktobra 2018, študijo, izvedeno za Transport i Logistyka Polska (Prevoz in logistika Poljska), naslovljeno „*Mobility package I – Impact on the European road transport system*“ („Sveženj o mobilnosti I: Učinki na evropski sistem cestnega prevoza“), ki naj bi bila zelo kritična do predloga spremembe, zavrjenega v zakonodajnem postopku, s katerim je bilo predlagano vračanje vozil vsake štiri tedne, ali obvestilo Evropske federacije delavcev v prometu, v katerem naj bi bile preučene posledice ukrepa iz poročila Parlamenta, to je obveznosti za vsa vozila, da opravijo vsaj eno natovarjanje ali raztovarjanje blaga vsake tri tedne v državi članici sedeža.
- 717 Poleg tega naj bi tožeče države članice priznale, da so zakonodajalcu Unije med zakonodajnim postopkom same predložile informacije v zvezi z obveznostjo glede vračanja vozil, ki naj bi mu omogočile presojo učinkov te obveznosti. V zvezi s tem Parlament in Svet v zadevah C-542/20, C-545/20, C-549/20 in C-554/20 napotujeta zlasti na nekatere študije, ki so jih predložile tožeče države članice v podporo svojim tožbam.

*ii) Presoja Sodišča*

- 718 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper, Madžarska, Republika Malta in Republika Poljska s svojimi trditvami zatrjujejo, da je s členom 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), kršeno načelo sorazmernosti, ker zakonodajalec Unije ni imel na voljo niti ocene učinka v zvezi s to določbo niti zadostnih elementov za presojo njene sorazmernosti.
- 719 Ni sporno, da navedena določba, ki določa obveznost, da se morajo vozila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz, vsakih osem tednov vrniti v operativni center, ki se nahaja v državi članici sedeža zadevnega prevoznega podjetja, ni bila predmet ocene učinka – sklop o sedežu.
- 720 Vendar je treba poudariti, kot je bilo opozorjeno v točkah od 218 do 226 te sodbe, da ne le, da zakonodajalcu Unije ni treba v vseh okoliščinah imeti na voljo ocene učinka, ampak ga poleg tega taka ocena niti ne zavezuje, zato lahko navedeni zakonodajalec prosto sprejema druge ukrepe, ki niso predmet te ocene učinka.
- 721 Vendar mora ta zakonodajalec, kot je bilo navedeno v točki 243 te sodbe, svojo odločitev utemeljiti z objektivnimi merili in preučiti, ali cilji, zastavljeni z izbranim ukrepom, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje.
- 722 Tako mora zakonodajalec Unije v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 218 in 244 te sodbe, kadar je zadevni akt predmet pravnega sredstva, pred Sodiščem dokazati, da je ob njegovem sprejetju dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico, tako da je upošteval vse upoštevne podatke in okoliščine položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, da mora ta zakonodajalec vsaj jasno in nedvoumno predložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov navedenega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njegove diskrecijske pravice.
- 723 Torej je treba presoditi, ali informacije, ki jih navajata Parlament in Svet, dokazujejo, da je imel zakonodajalec Unije na datum sprejetja člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih je lahko presodil sorazmernost obveznosti glede vračanja vozil iz navedene določbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b).
- 724 V zvezi s tem je treba na prvem mestu preučiti, ali je mogoče dokazati, da je ta zakonodajalec dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico, ker je – kot trdita Parlament in Svet – uporabil oceno učinka – sklop o sedežu ali oceno učinka v zvezi z drugimi vidiki prvega svežnja ukrepov za mobilnost.
- 725 Prvič, v nasprotju s trditvami teh institucij ni mogoče dokazati, da je bilo tako, ker ocena učinka – sklop o sedežu opisuje zadevni trg in njegove težave. Opredelitev značilnosti in težav tega trga namreč ni enakovredna presoji posledic, ki izhajajo iz sredstev, predvidenih za njihovo odpravo. Tako se je zakonodajalec Unije na navedeno oceno sicer res lahko oprl v zvezi s stanjem navedenega trga. Vendar sklicevanje na tam navedene podatke, ki se nanašajo na take značilnosti in težave, ne pomeni, da se jasno in nedvoumno predložijo osnovni podatki, na podlagi katerih je bil sprejet člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in od katerih je bilo odvisno dejansko izvajanje diskrecijske pravice tega zakonodajalca.
- 726 Enako velja za presojo posledic drugih obveznosti razen tiste glede vračanja vozil, ki jih vsebuje ista ocena učinka.

- 727 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se z obveznostjo glede vračanja vozil sicer res uresničuje isti cilj kot z ukrepom 18 iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 30 in 31), ki je za zagotovitev dejanskosti in stalnosti sedeža prevoznega podjetja predvideval zlasti to, da prevozna podjetja precej operativne ali prevozne dejavnosti opravljajo v državi članici sedeža ali da imajo v tej državi članici sklenjeno vsaj eno poslovno pogodbo. Kot pa je navedel generalni pravobranilec v točki 646 sklepnih predlogov, sta ta ukrepa sredstvi za uresničitev navedenega cilja, ki nista v ničemer primerljiva z obveznostjo glede vračanja vozil, saj ne zahtevata vračanja vozil v operativni center zadevnega prevoznega podjetja. Torej ni mogoče domnevati, da so posledice teh ukrepov podobne in da je mogoče presojiti vpliva ukrepov, na katere se je nanašala ocena učinka – sklop o sedežu, prenesti na obveznost glede vračanja vozil, na katero se ta ocena ni nanašala.
- 728 Drugič, sprejeti ni mogoče niti sklicevanja Parlamenta in Sveta na ocene učinka v zvezi z drugimi vidiki prvega svežnja ukrepov za mobilnost, natančneje na obveznost iz člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, s čimer želita dokazati, da je zakonodajalec Unije dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico. Kot je bilo ugotovljeno v točkah 220, 233 in 295 te sodbe, se namreč obveznost, ki je prevoznim podjetjem naložena s to določbo, ne nanaša na praktična pravila morebitnega vračanja voznikov, zlasti tista v zvezi s prevoznim sredstvom, ki ga lahko uporabijo za izvedbo te vrnitve. Natančneje, ta obveznost še ne pomeni, da morajo vozniki, ki se želijo vrniti v operativni center delodajalca ali v kraj svojega prebivališča, to nujno storiti s prevoznim sredstvom, s katerim opravljajo prevoze. Iz tega izhaja, da presoj v zvezi z navedeno obveznostjo iz ocene učinka – socialni sklop, ki se nanašajo na njene gospodarske in okoljske učinke, ni bilo mogoče upoštevati pri presoji gospodarskih in okoljskih posledic obveznosti glede vračanja vozil.
- 729 Na drugem mestu, preučiti je treba, ali je zakonodajalec Unije ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 722 te sodbe, dokazal, da je v obravnavani zadevi dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico na podlagi drugih osnovnih podatkov, na katere sta se pred Sodiščem sklicevala Parlament in Svet.
- 730 Prvič, iz razlogov, podobnih tistim, navedenim v točkah od 724 do 727 te sodbe, je treba zavrniti študijo TRT Trasporti e Territorio iz leta 2017, navedeno v točki 715 te sodbe, ter dokumente v zvezi z obema javnima predstavitvama, ki sta potekali oktobra in novembra 2017 v organizaciji Odborov EMPL in TRAN na eni strani in Odbora TRAN na drugi strani. Elementi, predstavljeni v teh dokumentih, se namreč ne navezujejo na obveznost glede vračanja vozil.
- 731 Drugič, zavrniti je treba ocene zveze IRU, kot izhajajo iz odprtega pisma z dne 26. oktobra 2018, na katero se sklicujeta Parlament in Svet, v skladu s katerimi bi se lahko zaradi obveznosti vračanja vozil v državo članico sedeža vsake tri ali štiri tedne število kilometrov, ki jih vozila prevozijo vsako leto, povečalo z 80 na 135 milijonov.
- 732 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 652 sklepnih predlogov, so te ocene jedrnato predstavljene v dopisu, v katerem ni pojasnjena uporabljena metodologija izračuna. Zato s predstavitvijo teh podatkov ni mogoče dokazati, da so bili osnovni podatki, ki jih je zakonodajalec Unije moral upoštevati za utemeljitev člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), in od katerih je bilo odvisno dejansko izvajanje diskrecijske pravice tega zakonodajalca, predloženi ter jasno in nedvoumno predstavljeni.
- 733 Te ugotovitve veljajo tudi za sporočilo Evropske federacije delavcev v prometu, ki ga navaja Svet.

- 734 Tretjič, enako velja za študijo, izvedeno za Transport i Logistyka Polska (Prevoz in logistika Poljska) („Sveženj o mobilnosti I: Učinki na evropski sistem cestnega prevoza“), ki je bila navedena v točki 716 te sodbe. Ugotoviti je namreč treba, da se predpostavka obveznosti vračanja vozil v državo članico sedeža vsake štiri tedne v tej študiji obravnava le na kratko, poleg tega pa je na njenih straneh 31 in 34 navedeno, da po eni strani nobeden od sodelujočih ni mogel natančno količinsko opredeliti učinkov, ki bi jih imela taka obveznost, ter da je navedena študija zgolj predhodna in površna ocena takih učinkov. Po drugi strani je v isti študiji poudarjeno, da ostajajo številna vprašanja odprta in da so za celostno razumevanje socialnih, okoljskih in gospodarskih učinkov prvega svežnja ukrepov za mobilnost potrebne dodatne raziskave.
- 735 Četrtrič, v zvezi z informacijami, ki naj bi jih predložile tožeče države članice in naj bi jih imel zakonodajalec Unije na voljo med zakonodajnim postopkom, je treba ugotoviti, da zgolj sklicevanje na obstoj študij in dokumentov, do katerih je ta zakonodajalec lahko imel dostop, še ni dovolj, da bi se štelo, da so bili jasno in nedvoumno predloženi osnovni podatki, na podlagi katerih je bila sprejeta obveznost glede vračanja vozil in od katerih je bilo odvisno dejansko izvajanje njegove diskrecijske pravice.
- 736 Te zahteve ni mogoče izpolniti niti s sklicevanjem – kot sta to storila Parlament in Svet v zadevah C-542/20, C-545/20, C-549/20 in C-554/20 – na študije, ki so jih tožeče države članice predložile pred Sodiščem. Parlament in Svet namreč s tem sklicevanjem vsekakor nista trdila, da je bila obveznost glede vračanja vozil sprejeta na podlagi teh študij, niti nista pojasnila, kako so jima osnovni podatki iz njih omogočili presojo sorazmernosti te obveznosti, zlasti z vidika njenih socialnih, okoljskih in gospodarskih učinkov.
- 737 Glede na navedeno je treba šteti, da Parlament in Svet v nasprotju s tem, kar trdita na podlagi dokumentov, na katere se sklicujeta pred Sodiščem, nista predložila ter jasno in nedvoumno predstavila osnovnih podatkov, na podlagi katerih je bila navedena obveznost sprejeta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njune diskrecijske pravice. Torej nista dokazala, da sta imela ob sprejetju Uredbe 2020/1055 na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih sta lahko presodila sorazmernost obveznosti glede vračanja vozil.
- 738 Torej je treba sprejeti četrti tožbeni razlog, ki ga navaja Republika Litva, ter v delu, v katerem se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, ker zakonodajalec Unije ni preučil sorazmernosti obveznosti glede vračanja vozil, prvi del drugega tožbenega razloga Republike Bolgarije, prvi del prvega tožbenega razloga Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Ciper, prvi del prvega tožbenega razloga Madžarske, drugi tožbeni razlog Republike Malte in prvi tožbeni razlog Republike Poljske. Zato je treba člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasiti za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b).
- 2) Sorazmernost člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b)*
- 739 Ker je treba, kot je razvidno iz točk od 718 do 738 te sodbe, člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), razglasiti za ničen zaradi kršitve načela sorazmernosti, ker zakonodajalec Unije ni preučil sorazmernosti te določbe, trditev Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije, Republike Ciper, Madžarske, Republike Malte in Republike Poljske, s katerimi te države članice izpodbijajo sorazmernost te določbe kot tako, ni treba preučiti.

**b) Drugi tožbeni razlogi zoper člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b)**

740 Iz istega razloga, kot je naveden v prejšnji točki, ni treba preučiti drugih tožbenih razlogov, ki so jih Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper, Madžarska, Republika Malta in Republika Poljska navedle v utemeljitev svojih predlogov za razglasitev ničnosti te določbe.

**3. Člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055**

741 Republika Litva (zadeva C-542/20), Republika Bolgarija (zadeva C-545/20), Republika Malta (zadeva C-552/20) in Republika Poljska (zadeva C-554/20) s tožbami predlagajo razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.

742 Romunija v tožbi (zadeva C-547/20) predlaga razglasitev ničnosti člena 2, točka 4, od (a) do (c), te uredbe, vendar ne da bi izoblikovala trditve posebej v zvezi s točkama (b) in (c) navedenega člena 2, točka 4, tako da želi ta država s svojimi trditvami dejansko doseči razglasitev ničnosti teh določb kot celote.

743 Te države članice v utemeljitev svojih predlogov navajajo, odvisno od primera, v bistvu kršitev:

- načela sorazmernosti (četrti in peti tožbeni razlog Republike Litve, drugi del drugega tožbenega razloga Republike Bolgarije, drugi del prvega tožbenega razloga Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Malte in prvi tožbeni razlog Republike Poljske);
- načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (drugi del drugega tožbenega razloga Republike Litve, tretji tožbeni razlog Romunije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in tretji tožbeni razlog Republike Malte);
- pravil prava Unije na področju skupne prometne politike, ki so na eni strani določena v členu 91(1) PDEU (četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055) ter na drugi strani v členu 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členih 91(2) in 94 PDEU (tretji tožbeni razlog Republike Litve v zvezi s členoma 91(2) in 94 PDEU, peti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, prvi tožbeni razlog Republike Malte v zvezi s členom 91(2) PDEU ter drugi in tretji tožbeni razlog Republike Poljske v zvezi s členoma 91(2) in 94 PDEU);
- delovanja notranjega trga iz člena 26 PDEU (prvi del drugega tožbenega razloga Republike Litve);
- svobode opravljanja storitev iz člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, iz člena 56 PDEU (prvi del sedmega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055);
- prostega pretoka blaga iz členov 34 in 35 PDEU (drugi del sedmega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055) ter
- pravil prava Unije in zavez Unije na področju varstva okolja (prvi tožbeni razlog Republike Litve, oba dela prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in tožbeni razlog Republike Poljske, ki je skupen za vse

izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), te uredbe).

*a) Kršitev načela sorazmernosti*

744 Republika Litva s četrtem in petim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija z drugim delom drugega tožbenega razloga, Romunija z drugim delom prvega tožbenega razloga, Republika Malta z drugim tožbenim razlogom in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdijo, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.

745 Po eni strani te države članice izpodbijajo to, da je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost te določbe, zlasti zaradi neobstoja ocene učinka v zvezi z obdobjem mirovanja. Natančneje, čeprav se četrti tožbeni razlog Republike Litve formalno nanaša na kršitev načela „dobre zakonodajne prakse“ in na „bistveno kršitev postopka“, je iz trditve, navedenih v njegovo podporo, razvidno, da želi ta država članica dejansko dokazati kršitev načela sorazmernosti, ker naj učinki navedenega obdobja mirovanja ne bi bili ustrezno ocenjeni.

746 Po drugi strani navedene države članice izpodbijajo sorazmernost navedenega obdobja kot tako.

*1) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055*

*i) Trditve strank*

747 Republika Litva s četrtem tožbenim razlogom, Republika Bolgarija z drugim delom drugega tožbenega razloga, Romunija z drugim delom prvega tožbenega razloga, Republika Malta z drugim tožbenim razlogom in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom izpodbijajo, da je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, zlasti zaradi neobstoja ocene učinka obdobja mirovanja iz te določbe.

748 Te države članice v bistvu navajajo enake trditve, kot so navedene v točkah od 691 do 703 te sodbe.

749 Tako trdijo, da ukrep, s katerim je uvedeno štiridnevno obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ni bil vključen v predlog uredbe o sedežu. Po njihovih navedbah je bil ta ukrep dodan šele med zakonodajnim postopkom, potem ko sta Parlament in Svet zavrnila spremembo člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, predvideno v tem predlogu uredbe, v skladu s katero bi se črtalo napotilo na največje število kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v eni državi članici gostiteljici v istem ciklu kabotaže, obdobje, v katerem je mogoče v tej državi članici opravljati navedene kabotaže, pa bi se skrajšalo s sedmih na pet dni.

750 Vendar naj bi bil ukrep, s katerim je bilo določeno obdobje mirovanja, bistvena sprememba predloga uredbe o sedežu, v zvezi s katero bi bilo treba opraviti dodatno oceno učinka. Ker zakonodajalec Unije take ocene ni opravil, naj ne bi imel na voljo dovolj elementov za dejansko izvajanje svoje diskrecijske pravice.

751 Poleg tega naj ta zakonodajalec ne bi navedel objektivnih razlogov, s katerimi bi utemeljil to, da ni treba opraviti dodatne ocene učinka.

752 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

*ii) Presoja Sodišča*

- 753 Ugotoviti je treba, da je Komisija, kot trdijo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Malta in Republika Poljska, v predlogu uredbe o sedežu nameravala spremeniti člen 8(2) Uredbe št. 1072/2009, s črtanjem sklicevanja na največje število kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v državi članici gostiteljici v istem ciklu kabotaže, in obdobje, v katerem se ta kabotaža lahko opravlja v tej državi članici, skrajšala s sedmih na pet dni.
- 754 Vendar je zakonodajalec Unije sprejel ukrep, ki se razlikuje od ukrepa, ki ga je predlagala Komisija. Kljub ohranitvi dovoljenja za izvedbo največ treh zaporednih kabotaž po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico v obdobju sedmih dni, s čimer torej ni spremenil člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, je namreč s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil v navedeni člen 8 vstavljen odstavek 2a, uvedel dodatni ukrep v obliki obdobja mirovanja. Tako v skladu s tem členom 8(2a) cestnim prevoznikom ni dovoljeno opravljati kabotaže z istim vozilom v isti državi članici gostiteljici štiri dni po koncu obdobja kabotaže, opravljene v tej državi članici.
- 755 Vendar je treba opozoriti, kot je bilo navedeno v točki 720 te sodbe, da ne le, da zakonodajalcu Unije ni treba v vseh okoliščinah imeti na voljo ocene učinka, ampak ga poleg tega taka ocena niti ne zavezuje, zato lahko navedeni zakonodajalec prosto sprejema druge ukrepe, ki niso predmet te ocene učinka. Torej zgolj to, da je zakonodajalec Unije v Uredbi 2020/1055 sprejel določbo, ki se razlikuje od tiste, ki jo je prvotno predlagala Komisija na podlagi ocene učinka – sklop o sedežu, še ne zadostuje kot dokaz, da je kršil načelo sorazmernosti, če lahko ta zakonodajalec dokaže, da je dejansko izvajal svojo diskrecijsko pravico ter lahko v ta namen predloži ter jasno in nedvoumno predstavi osnovne podatke, na podlagi katerih je bila določba o obdobju mirovanja sprejeta in od katerih je bilo odvisno izvajanje navedene pravice.
- 756 Torej je treba presoditi, ali informacije, ki jih navajata Parlament in Svet, dokazujejo, da je imel zakonodajalec Unije na datum sprejetja člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih je lahko presodil sorazmernost obdobja mirovanja iz navedene določbe.
- 757 Na prvem mestu, iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 2/2, str. 41, 46 in 48) je razvidno, da je Komisija predvidela možnost naložitve obdobja mirovanja med dvema cikloma kabotaž. V zvezi s tem zgolj dejstvo, da je zakonodajalec Unije sprejel ukrep naložitve takega obdobja, čeprav ga je Komisija zavrnila, še ne zadostuje kot dokaz, da ta zakonodajalec ni imel na voljo dovolj elementov za preučitev sorazmernosti tega ukrepa.
- 758 Na drugem mestu, kot trdita Parlament in Svet, je bilo mogoče na podlagi elementov presoje iz ocene učinka – sklop o sedežu, ki se nanašajo na posledice ukrepa odprave napotila na največje število kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v državi članici gostiteljici v istem ciklu kabotaže, in skrajšanja obdobja, v katerem je mogoče opravljati kabotaže v tej državi članici, presoditi tudi vplive nazadnje določenega obdobja mirovanja.
- 759 To, da bi se obdobje, v katerem lahko prevoznik opravlja kabotaže v isti državi članici gostiteljici, skrajšalo s sedmih dni, kot to določa člen 8(2) Uredbe št. 1072/2009, na štiri dni, kot je bilo primarno predvideno v navedeni oceni učinka (del 1/2, str. 29), ali s sedmih na pet dni, kot je predlagala Komisija, bi namreč učinkovalo tako, da bi se redneje prekinjalo opravljanje kabotaž v isti državi članici gostiteljici.

- 760 Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Unije iz ocene učinka – sklop o sedežu in presoji posledic, povezanih z ukrepi, na katere se je nanašala, lahko pridobil upoštevne elemente za presajo sorazmernosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.
- 761 Na tretjem mestu, ocena učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 20–25) je vsebovala projekcije razvoja trga prevoza, pripravljene na podlagi ureditve, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Uredbe 2020/1055, zlasti kakor je bila opredeljena v členu 8(2) Uredbe št. 1072/2009, katerih namen je bila presoja posledic ukrepov, obravnavanih v tej oceni učinka, še zlasti v zvezi s spremembami, povezanimi z obdobji kabotaže in številom kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v teh obdobjih.
- 762 Ker se je zakonodajalec Unije v Uredbi 2020/1055 odločil ohraniti to ureditev v delu, v katerem je z njo v skladu z navedenim členom 8(2) dovoljeno največje število treh zaporednih kabotaž v obdobju sedmih dni, pri čemer pa je hkrati s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 določil dodatni ukrep v obliki obdobja mirovanja, so navedene projekcije ostale upoštevne za presajo sorazmernosti zadnjenavedene določbe.
- 763 Iz tega sledi, da je imel zakonodajalec Unije v nasprotju s trditvami Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije, Republike Malte in Republike Poljske na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih je lahko presodil sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.
- 764 Zato je treba kot neutemeljene zavrniti četrti tožbeni razlog Republike Litve ter – v delu, v katerem se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti – ker zakonodajalec Unije ni preučil sorazmernosti obdobja mirovanja, drugi del drugega tožbenega razloga Republike Bolgarije, drugi del prvega tožbenega razloga Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Malte in prvi tožbeni razlog Republike Poljske.

## 2) Sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055

### i) Trditve strank

- 765 Republika Litva s petim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija z drugim delom drugega tožbenega razloga, Romunija z drugim delom prvega tožbenega razloga, Republika Malta z drugim tožbenim razlogom in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom izpodbijajo sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 kot tako.
- 766 Na prvem mestu, Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska trdijo, da obdobje mirovanja iz te določbe ni primerno za doseg ciljev Uredbe 2020/1055.
- 767 Prvič, Republika Litva in Romunija trdita, da navedena določba v nasprotju s ciljem, navedenim v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/1055, ne vsebuje jasnih in enostavnih pravil, ki so preprosta za izvrševanje.
- 768 V oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 12–14) naj bi bilo namreč izpostavljeno, da sta pomanjkljiva jasnost in natančnost pravil v zvezi s kabotažo privedli do razhajanj pri uporabi in nadzoru spoštovanja teh pravil med državami članicami ter do zvišanja stroškov usklajevanja in upravnih stroškov prevoznih podjetij.

- 769 Z ničimer pa naj ne bi bilo mogoče utemeljiti, zakaj naj bi bil ukrep, ki določa obdobje mirovanja, zaradi katerega bi upravna bremena postala še bolj zapletena in bi se še povečala, ustrežnejši za uresničitev navedenega cilja jasnosti in natančnosti kot sprememba, ki jo je predlagala Komisija.
- 770 Drugič, Republika Bolgarija in Romunija menita, da ta ukrep ne ohranja predhodno že dosežene stopnje liberalizacije trga, kar naj bi pomenilo kršitev cilja ohranitve te stopnje, prav tako navedenega v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/1055.
- 771 V zvezi s tem naj bi Komisija v predlogu uredbe o sedežu ugotovila, da je treba kabotažo liberalizirati tako, da se dovoli neomejeno število kabotaž v obdobju petih dni namesto tri kabotaže v sedmih dneh. Obdobje mirovanja, s katerim naj bi bile naložene nove omejitve kabotaže, pa naj bi pomenilo nazadovanje z vidika stopnje liberalizacije trga.
- 772 Romunija trdi, da bi se glede na študijo, ki jo je pripravil ECIPE (M. Bauer, „Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market“ (Diskriminacija, izključevanje in okoljska škoda: zakaj morata evropska zakonodajalca prepovedati omejitve tovornega prometa, da bi ohranili enotni trg) (v nadaljevanju: študija ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi)), v kateri je navedeno poročilo inštituta Transport & Mobility Leuven (T. Breemersch, „The impact of the 1<sup>st</sup> mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries“ (Vpliv prvega svežnja ukrepov za mobilnost na evropski cestni tovorni promet s posebnim poudarkom na obrobni državi članici)), zaradi obdobja mirovanja do leta 2035 dejavnosti kabotaže zmanjšale za do 31 %.
- 773 Poleg tega Republika Bolgarija navaja, da so bile na področju letalskega prevoza omejitve glede kabotaže odpravljene leta 1993. Ker naj bi bilo v Poročilu Komisije Parlamentu in Svetu o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji (COM(2014) 222 final, str. 13) ugotovljeno, da se plačila voznikom v Uniji vse bolj izenačujejo, bi bilo treba z ukrepi, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel v Uredbi 2020/1055, poglobiti liberalizacijo na področju cestnega prevoza, ne pa naložiti nove omejitve, kot je obdobje mirovanja, ki naj bi bilo zato protekcionističen ukrep.
- 774 Poleg tega Romunija še trdi, da glede na majhno število kabotaž, ki se opravijo v Uniji, v primerjavi s številom mednarodnih prevozov zakonodajni poseg na tem področju ni utemeljen, razen če bi bil usmerjen v liberalizacijo trga.
- 775 Tretjič, obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 naj ne bi bilo primerno za doseg zastavljenih ciljev, saj naj ne bi prispevalo k povečanju faktorja obremenitve vozil in zmanjšanju števila voženj brez tovora. Kot trdijo Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, naj bi bilo zato v nasprotju s samim besedilom uvodne izjave 21 Uredbe 2020/1055.
- 776 Te države članice navajajo, da kabotaža prevoznikom omogoča, da med dvema mednarodnima prevozoma ostanejo dejavni in da isto vozilo uporabijo za dodatne prevoze v državi članici gostiteljici, zlasti med čakanjem, da prejmejo naročilo za natovarjanje za povratno vožnjo v državo članico sedeža.
- 777 Obdobje mirovanja pa naj bi štiri dni preprečevalo kabotažo, kar naj bi učinkovalo nasprotno od cilja, navedenega v uvodni izjavi 21 te uredbe.

- 778 Natančneje, Romunija trdi, da bo obdobje mirovanja privedlo do približno 5-odstotnega povečanja števila voženj brez tovora v Uniji, pri čemer naj bi ta odstotni delež vključeval tudi število voženj, opravljenih z izgubo, da bi se izognili vrnitvi vozila brez tovora.
- 779 Četrtič, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska dvomijo, da je obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 primerno, da se v skladu s ciljem, navedenim v uvodni izjavi 21 te uredbe, zagotovi, da se kabotaža ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 780 Najprej, Republika Bolgarija navaja, da se trditve v podporo temu cilju nanašajo na potrebo po dejanskem sedežu v državi članici izvora prevoznikov, ne pa v državi članici, v kateri se kabotaža opravlja.
- 781 Dalje, Republika Bolgarija in Romunija menita, da namen obdobja mirovanja – podobno kot obveznosti glede vračanja vozil – ni boj proti goljufijam ali zlorabam. Navedeno obdobje naj kot omejitev prevozne dejavnosti, ki je sama po sebi mobilna, ne bi pripomoglo k uresničevanju tega legitimnega cilja, ampak naj bi bilo v nasprotju s samo naravo ekonomske resničnost notranjega trga prevoza. Kabotaža naj bi bila namreč sprva zasnovana kot vrsta prevoza, ki pripomore k razvoju prometnega sektorja, gospodarski rasti in učinkovitosti dejavnosti na tem področju.
- 782 V zvezi s tem naj obstoj velikega števila kabotaž na ozemlju držav članic, ki se nahajajo v zahodnem delu Unije, ne bi bil negativen element, ki bi nalagal sprejetje omejevalnih ukrepov. Ta položaj naj bi zgolj dokazoval, da obstaja veliko povpraševanje po blagu v teh državah članicah, da se dinamika mednarodnih prevozov povečuje in da trg normalno deluje. Opravljanje velikega števila kabotaž naj ne bi moglo nikakor pomeniti, da so take dejavnosti izgubile začasnost, dokler se opravljajo v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1072/2009 in omejitvami, ki jih določa.
- 783 Tako Romunija poudarja, da je treba razlikovati med sistematično kabotažo in nezakonito kabotažo. Tudi če bi bil namen obdobja mirovanja izključno zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici, kot je navedeno v uvodni izjavi 21 Uredbe 2020/1055, naj bi Komisija zlasti v študiji, izvedeni v podporo oceni učinka – sklop o sedežu, naslovljeni „*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final Report*“ („Študija v podporo oceni učinka za revizijo Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009, končno poročilo“, april 2017, str. 33), in oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 6 in 7), poudarila, da naj bi bil delež nezakonite kabotaže zelo majhen, zato naj to dejansko stanje ne bi utemeljevalo sprejetja dodatnih omejevalnih ukrepov na tem področju.
- 784 Res naj bi bilo, da je v študiji Komisije, naslovljeni „*Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, Final report*“ (Naknadna ocena Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009, končno poročilo) iz decembra 2015 (v nadaljevanju: naknadna ocena uredb št. 1071/2009 in 1072/2009), sistematična kabotaža na straneh 140 in 141 opredeljena kot nepričakovana posledica izvajanja Uredbe št. 1072/2009. Vendar naj bi obstajal razlog za dvom o tej ugotovitvi, saj naj bi temeljila na izkušnjah ene same države članice.
- 785 Dalje, Komisija naj kljub temu, da je sistematično kabotažo opredelila kot neželjeno in nenamerno posledico izvajanja pravil Unije, ne bi menila, da je obdobje mirovanja ustrezno, čeprav ga je v oceni učinka – sklop o sedežu (del 2/2, str. 41) obravnavala.

- 786 Nazadnje, Republika Bolgarija in Republika Poljska trdita, da v izogib izoblikovanju stalne ali neprekinjene dejavnosti v državi članici gostiteljici ne bi bilo treba določiti obdobja mirovanja. Zahteve iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, s katerimi je število kabotaž omejeno na tri v sedmih dneh, naj bi namreč že omogočale uresničevanje tega cilja.
- 787 Na drugem mestu, po mnenju Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije, Republike Malte in Republike Poljske obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni potrebno za doseg ciljev, ki se uresničujejo s to uredbo.
- 788 Prvič, Republika Bolgarija in Romunija trdita, da zgolj to, da je bila možnost uvedbe obdobja mirovanja na kratko preučena v oceni učinka – sklop o sedežu (del 2/2, priloga 5), še ne pomeni, da je ta ukrep tudi sorazmeren.
- 789 Kot naj bi bilo razvidno iz te ocene učinka (del 2/2, str. 48), naj bi bil predvideni ukrep, katerega namen je bil uvedba takega obdobja, zavržen brez dodatne analize njegovih posledic. Poleg tega, da naj ta ukrep ne bi resnično pripomogel k uresničevanju cilja, ki si ga je zastavil zakonodajalec Unije, to je k boljši uporabi obstoječih pravil na tem področju, naj bi po mnenju prevoznih podjetij, ki so sodelovala pri navedeni oceni učinka, tudi motil njihove dejavnosti in povzročil precejšnje stroške, zlasti zaradi negativnih posledic za njihove splošne stroške. Dalje, privlačnost sistematične kabotaže naj bi vsekakor upadla v primeru sprejetja učinkovitejših pravil za napotitev voznikov.
- 790 Drugič, po mnenju Romunije bi bilo za zagotovitev, da se kabotaža ne bi opravljala tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici, dovolj okrepiti uporabo in nadzor obstoječih pravil, saj naj bi nezakonita kabotaža predstavljala le 0,56 % celotne dejavnosti kabotaže na ravni Unije (ocena učinka – sklop o sedežu, del 1/2, str. 6 in 7). Ta država članica dodaja, da bi vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov spremljanja in nadzora, kot je uporaba novih določb za uveljavitev pametnega tahografa, pomenila manj omejujoč ukrep za naslovitev problematike nezakonite kabotaže.
- 791 Tretjič, Republika Malta meni, da bi ukrep iz predloga uredbe o sedežu, v skladu s katerim bi se kabotaže opravljale v obdobju petih dni, vsekakor na manj omejujoč način omogočal uresničevanje cilja zagotovitve, da se ti prevozi ne bodo opravljali tako, da bi pomenili stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 792 Malteški mednarodni prevozniki naj bi namreč prevoze na celini opravljali ob predpostavki, da so ti prevozi izvedljivi le, če jim vozil ni treba prevažati po morju do Malte. Pri izvajanju navedenih prevozov na celini naj bi ti prevozniki izkoristili svojo pravico do prostega gibanja, ne da bi imeli posebno stalno ali trajno vez z drugimi državami članicami. To, da vozila navedenih prevoznikov niso fizično prisotna na Malti, naj bi bilo zgolj posledica otoškega položaja države članice, v kateri imajo sedež, to je geografske posebnosti, ki naj v nasprotju z načelom sorazmernosti ne bi bila upoštevana.
- 793 V zvezi s tem naj ukrep, ki ga je predlagala Komisija, malteških prevoznikov ne bi silil, da med obdobjem mirovanja brez jasnega in razumnega cilja umetno in redno prekinejo vse svoje dejavnosti.

- 794 Četrtrič, Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska menijo, da bo posledica obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ta, da se bo po eni strani znatno poslabšal ekonomski položaj prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije in majhnih državah članicah, po drugi strani pa se bosta znižali življenjska raven in zaposlenost oseb v teh državah članicah.
- 795 Te posledice naj bi izhajale iz povečanja stroškov, nastalih zaradi navedenega obdobja mirovanja, zlasti zaradi izgubljenih obratovalnih dni, povečanja časa nedejavnosti in prevozov brez tovora ali zmanjšanja dejavnosti kabotaže za do 31 % do leta 2035. Poleg tega naj bi največje stroške nosila MSP, ki naj bi predstavljala večino prevoznih podjetij.
- 796 Republika Bolgarija in Romunija se opirata tudi na študije, v katerih so bile ocenjene posledice pravih, uvedenih s prvim svežnjem ukrepov za mobilnost kot celoto, in na študijo, navedeno v članku iz specializiranega tiska, naslovljenem „*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*“ („Belgijci ne marajo prvega svežnja ukrepov za mobilnost. Po njihovem mnenju bodo njihove določbe tudi njihovim podjetjem povzročile izgube“), v katerem naj bi bilo ocenjeno, da bodo stroški vsakega dneva „počitka“ za belgijske prevoznike znašali približno 24 milijonov na leto.
- 797 Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska poudarjajo, da prevozna podjetja s sedežem v teh državah članicah zaradi zvišanja stroškov tvegajo, da bodo prisiljena v prenehanje opravljanja delavnosti ali v selitev v države članice v osrednjem delu Unije, da bi se lahko kosala s konkurenco. Republika Poljska še trdi, da bo to zvišanje stroškov zelo verjetno povzročilo zvišanje cen blaga, kar bi lahko imelo resne posledice za gospodarstvo Unije.
- 798 Petič, po mnenju Republike Litve, Romunije in Republike Poljske obdobje mirovanja ni združljivo z enotnim trgom prevoznih storitev, saj povzroča razdrobitev tega trga in omejuje poslovne priložnosti za prevozna podjetja v drugih državah članicah, pri čemer naj bi močnejše vplivalo na države članice na obrobju Unije in na majhne države članice.
- 799 Romunija tako trdi, da bodo ukrepi, ki izhajajo iz Uredbe 2020/1055, med prevoznimi podjetji s sedežem na ozemlju Unije najbolj vplivali na tista s sedežem v osrednjem ali vzhodnem delu Unije, in sicer zaradi velikega pomena sektorja prevoza za gospodarstvo in zaposlenost v teh državah članicah, dejstva, da ta prevozna podjetja opravijo več kot polovico kabotaž, ki se izvedejo na ozemlju Unije, ter števila prevoznih podjetij in delavcev navedenih držav članic, na katere bodo ti ukrepi vplivali.
- 800 Šestič, Republika Litva, Republika Bolgarija in Romunija menijo, da je obdobje mirovanja v nasprotju s politiko Unije na področju varstva okolja, saj naj bi se povečalo število voženj brez tovora ter zato onesnaževanje in emisije CO<sub>2</sub> kot posledica upoštevanja tega obdobja. Te posledice naj bi bile razvidne zlasti iz študije ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi.
- 801 Sedmič, Romunija trdi, da so se posledice novih določb, uvedenih z Uredbo 2020/1055, za prevozna podjetja nedvomno zaostriale zaradi pandemije covid-19.
- 802 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

*ii) Presoja Sodišča*

- 803 Cilj člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, glede na katerega je treba preučiti sorazmernost te določbe, je, kot je razvidno iz uvodne izjave 21 te uredbe, zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 804 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Malta in Republika Poljska, ki ne izpodbijajo legitimnosti tega cilja, trdijo, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 sam po sebi krši zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 805 V skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 240 do 247 te sodbe, je treba za opredelitev, ali je obdobje mirovanja iz te določbe v skladu s tem načelom, preučiti, ali je ta ukrep primeren za uresničitev cilja, zastavljenega z navedeno določbo, ali očitno ne presega potrebnega za uresničitev tega cilja in ali je glede na navedeni cilj sorazmeren.
- *Primernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 za uresničitev zastavljenega cilja*
- 806 Kar zadeva primernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 za dosego zastavljenega cilja, je treba opozoriti, da mora biti, kot med drugim izhaja iz opredelitve „kabotaže“ iz člena 2(6) Uredbe št. 1072/2009 ter kot je poudarjeno v uvodnih izjavah 20 in 22 Uredbe št. 2020/1055, taka dejavnost prevoza v državi članici gostiteljici „začasne“ narave (glej v tem smislu sodbi z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točka 53, in z dne 14. septembra 2023, Staatsanwaltschaft Köln in Bundesamt für Güterverkehr (Prevoz praznih zabojnikov), C-246/22, EU:C:2023:673, točki 25 in 29).
- 807 Kot pa je razvidno iz naknadne ocene uredb št. 1071/2009 in 1072/2009 (str. 137), je bil pojav praks sistematične kabotaže glavna nepričakovana posledica uporabe Uredbe št. 1072/2009.
- 808 V tem okviru se zdi to, da je s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 naloženo obdobje mirovanja, v katerem prevozniki po končanem ciklu kabotaže, opravljenem v državi članici gostiteljici, ne smejo več opravljati kabotaž v isti državi članici, primerno za preprečevanje takih praks in možnosti, da bi se ti prevozi opravljali tako, da bi v navedeni državi članici pomenili stalno ali neprekinjeno dejavnost.
- 809 Te presoje ni mogoče ovreči z nobeno od trditev, ki so jih navedle Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska, zlasti na podlagi drugih ciljev, navedenih v uvodnih izjavah 20 in 21 Uredbe 2020/1055.
- 810 Na prvem mestu, trditev Republike Litve in Romunije, da obdobje mirovanja ni primerno za dosego cilja, navedenega v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/1055, to je, da morajo biti pravila glede kabotaže jasna, enostavna in preprosta za izvrševanje, ni mogoče sprejeti.
- 811 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so s členom 2, točka 4(b) in (c), te uredbe, da bi uresnili tak cilj, določena podrobna pravila glede dokazovanja mednarodnega prevoza pred kabotažo in pravila glede dokazovanja vsake kabotaže.
- 812 Kar zadeva uvedbo obdobja mirovanja, katerega prvenstveni namen je – kot je bilo navedeno v točki 803 te sodbe – zagotoviti, da se kabotaža ne izvaja tako, da bi privedla do stalne ali neprekinjene dejavnosti v državi članici gostiteljici, ni mogoče šteti, da uvedba tega obdobja kot taka posega v cilj, naveden v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/1055.

- 813 Kar na drugem mestu zadeva cilj ohranjanja stopnje liberalizacije trga, prav tako naveden v uvodni izjavi 20 Uredbe 2020/1055, je treba ugotoviti, da je bilo v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1072/2009 navedeno, da vzpostavitev skupne prometne politike med drugim vključuje določitev pogojev, pod katerimi lahko cestni prevozniki nerezidenti opravljajo prevozne storitve v državi članici, pri čemer se morajo ta pravila določiti na tak način, da omogočijo nemoteno delovanje notranjega prevoznega trga. V tem okviru in kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 4, 5, 13 in 15, je bil eden od prvotnih ciljev te uredbe v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055 ta, da se za vzpostavitev skupne prometne politike na prožen in nemoten način določi prehodni režim kabotaže, dokler harmonizacija trga cestnega prevoza ne bo zaključena. V zvezi s tem je bilo določeno, da je kabotaža v državi članici gostiteljici dovoljena, če opravljanje te dejavnosti ne pomeni stalne ali nenehne dejavnosti v tej državi članici.
- 814 Tako je namen obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ki preprečuje razvoj praks sistematične kabotaže, odpraviti – kot je bilo navedeno v točkah 807 in 808 te sodbe – nepričakovane posledice uporabe Uredbe št. 1072/2009 in uresničiti prvotni namen, ki si ga je zastavil zakonodajalec Unije, tako da se v skladu s stopnjo liberalizacije, ki jo je določil za to, da se prispeva k nemotenemu delovanju notranjega trga prevoza, zagotovi začasnost kabotaže.
- 815 Na tretjem mestu, kar zadeva trditev Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske, da obdobje mirovanja ni primerno za uresničitev cilja, navedenega v uvodni izjavi 21 Uredbe 2020/1055, v skladu s katero bi morala kabotaža prispevati k povečanju faktorja obremenitve vozil in zmanjšanju števila voženj brez tovora, je treba ugotoviti, da je v isti uvodni izjavi 21 kljub temu navedeno, da bi moral biti tak prevoz dovoljen, če se ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- *Nujnost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055*
- 816 Kar zadeva nujnost obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, jo Romunija in Republika Malta izpodbijata z obrazložitvijo, da naj bi obstajali alternativni ukrepi, ki so manj omejujoči od ukrepov, sprejetih v tej določbi.
- 817 Kar na prvem mestu zadeva trditev Romunije, da bi vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov spremljanja in nadzora pomenila manj omejujoč alternativni ukrep, je dovolj opozoriti – kot je bilo navedeno v točki 807 te sodbe – da so se prakse sistematične kabotaže razvile pod okriljem pravil, ki so veljala pred sprejetjem Uredbe 2020/1055.
- 818 V zvezi s tem je treba pojasniti, da so bili v oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 32–34 in 41–44) predvideni različni sklopi ukrepov, med njimi „Sveženj ukrepov 1 – Razjasnitev okvira (S1)“, „Sveženj ukrepov 2 – Okrepitev uporabe (S2)“ in „Sveženj ukrepov 3–Poglobljena revizija uredb (S3)“, pri čemer je tretji sklop ukrepov vključeval elemente iz drugega, v tem pa je bila povzeta vsebina prvega od njih.
- 819 Kot je razvidno iz poimenovanja tretjega sklopa ukrepov, je ta predvideval bistveno spremembo obstoječega pravnega okvira, zlasti v zvezi z ureditvijo kabotaže. Ukrep 8, ki je določal ukinitve največjega števila kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v državi članici gostiteljici, in skrajšanje obdobja, določenega za izvedbo takih prevozov (ocena učinka – sklop o sedežu, del 1/2, str. 32–34), je bil vključen v ta sklop.

- 820 Vendar je bilo v oceni učinka (del 1/2, str. 57–59) ugotovljeno, da je navedeni tretji sklop ukrepov možnost, ki ji je treba dati prednost pred zgolj ukrepi iz drugega sklopa, ki so se nanašali na krepitev mehanizmov nadzora in spremljanja.
- 821 Namen obdobja mirovanja je – po zgledu ukrepa 8 iz navedenega tretjega sklopa ukrepov, ki ga je zakonodajalec Unije nadomestil s tem obdobjem – spremeniti ureditev, ki se uporablja za kabotažo. Tako ni mogoče trditi, da je zaradi naložitve obdobja mirovanja kršeno načelo sorazmernosti, ker naj bi že sama krepitev mehanizmov nadzora in spremljanja pomenila manj omejujoč ukrep, ki bi bil enako učinkovit kot navedeno obdobje mirovanja.
- 822 Kar na drugem mestu zadeva trditve Republike Bolgarije, Republike Malte in Romunije, da naj bi ukrep iz predloga uredbe o sedežu, v skladu s katerim bi se uvedel petdnevni cikel kabotaže, na manj omejujoč način omogočal uresničevanje cilja zagotovitve, da se ti prevozi ne bodo opravljali tako, da bi pomenili stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici, je treba po eni strani ugotoviti, da je ocena v zvezi z zmanjšanjem dejavnosti kabotaže za do 31 % do leta 2035, na kateri temeljijo te trditve, izpeljana iz poročila Transport & Mobility Leuven (Prevoz in mobilnost Leuven), naslovljenega „Vplivi prvega svežnja ukrepov za mobilnost na cestni prevoz blaga v Evropi, še zlasti v obrobni državi članici“. Vendar se ta ocena ne nanaša na obdobje mirovanja. Kot je razvidno s strani 13 tega poročila, je navedena ocena tudi sama povzeta iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 39 in 40), natančneje iz presoje posledic skrajšanja sedemdnevnega obdobja iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, v katerem je kabotaža dovoljena, na štiri ali pet dni, kar bi povzročilo upad dejavnosti kabotaže za do 31 % ali do 20 % do leta 2035.
- 823 Po drugi strani je treba ugotoviti, da tveganje za sistematičnost kabotaže izhaja – kot trdi Svet – iz nenatančnosti glede pogostosti obdobj, v katerih je dovoljeno opravljati kabotaže v isti državi članici.
- 824 Zaradi take nenatančnosti je namreč Uredba št. 1072/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055 prevoznikom omogočala nizanje ciklov kabotaže v isti državi članici gostiteljici z enim samim pridržkom, to je pravilom iz člena 8(2), prvi pododstavek, zadnji stavek, Uredbe št. 1072/2009. Ker ukrep iz predloga uredbe o sedežu ni preprečeval tega, da se v isti državi članici neposredno po mednarodnem prevozu opravi nov cikel kabotaže ob izteku predhodnega, ga vsekakor ni mogoče obravnavati kot ukrep, s katerim je mogoče enako učinkovito kot z obdobjem mirovanja zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 825 Na tretjem mestu in v nasprotju s tem, kar trdita Republika Bolgarija in Romunija, ni mogoče šteti, da je bil s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 uveden nenujen ukrep, ker naj bi morala prevozna podjetja že v skladu s členom 3(1) Uredbe št. 1071/2009 imeti dejanski sedež v državi članici sedeža. Najprej, zaradi take zahteve namreč še ni mogoče izključiti, da lahko zadevno podjetje opravlja kabotaže v drugi državi članici, ki ni država njegovega sedeža, na način, ki ni začasen.
- 826 Dalje, kar zadeva trditve Romunije, da je – ob predpostavki, da je namen obdobja mirovanja zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici – delež nezakonite kabotaže med temi prevozi zelo nizek, zato naj uvedba omejevalnih ukrepov, ki bi se uporabljali poleg tistih iz Uredbe št. 1072/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055, ne bi bila utemeljena, je treba ugotoviti, da ima v skladu z oceno učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 6 in 7) nezakonita kabotaža, čeprav je na razmeroma nizki ravni, velike gospodarske posledice za sektor prevoza.

- 827 Dalje, kar zadeva trditve Romunije, da ugotovitev v zvezi s pojavom dejavnosti sistematične kabotaže, ki jo vsebuje naknadna ocena uredb št. 1071/2009 in 1072/2009, temelji na položaju v eni sami državi članici, je treba opozoriti – kot je bilo navedeno v točki 813 te sodbe – da je bil že z Uredbo št. 1072/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055 zastavljen cilj preprečiti opravljanje kabotaže tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 828 Iz te ocene pa je jasno razvidno, da zahteve iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009 same po sebi niso mogle preprečiti prakse sistematične kabotaže. Zato s takimi trditvami ni mogoče omajati nujnosti obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 za uresničitev tega cilja.
- *Sorazmernost člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055*
- 829 V zvezi s sorazmernostjo obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 iz sodne prakse, navedene v točki 266 te sodbe, izhaja, da če so bile z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da ta akt prilagodi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznavata Pogodbi, in da upošteva prečne cilje Unije, določene med drugim v členu 3(3) PEU. Zakonodajalec Unije lahko v takem primeru namreč svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev Unije, priznanih s Pogodbama, pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju.
- 830 V teh okoliščinah je zakonodajalec Unije v okviru svoje diskrecijske pravice lahko štel, da je naložitev obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 sorazmeren ukrep za odpravo nepričakovanih posledic, ki jih je pod okriljem Uredbe št. 1072/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055 povzročil pojav praks sistematične kabotaže, ki so v nasprotju z začasnostjo, kakršna mora biti kabotaža.
- 831 V zvezi s tem na prvem mestu ni mogoče sprejeti trditve Republike Bolgarije in Romunije, da bo navedeno obdobje mirovanja povzročilo nazadovanje stopnje liberalizacije, ker naj bi bilo enakovredno obdobju počitka, v katerem štiri dni ni mogoče opravljati prevozov z zadevnim vozilom.
- 832 Člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 namreč zgolj določa, da ob koncu obdobja, v katerem je mogoče v državi članici gostiteljici opravljati kabotažo v skladu s pogoji iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, ki z Uredbo 2020/1055 ni bil spremenjen, v obdobju štirih dni ni dovoljeno opravljati kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 833 Kot je torej navedel generalni pravobranilec v točki 765 sklepnih predlogov, namen člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni prepovedati opravljanje drugih prevozov, kot so mednarodni prevozi bodisi v državo članico sedeža bodisi v druge države članice, ki jim lahko po potrebi sledi kabotaža v teh drugih državah članicah. Prevozniki lahko torej v obdobju mirovanja še naprej opravljajo take dejavnosti.
- 834 Dalje, čeprav je zakonodajalec Unije s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 uvedel dodaten ukrep v obliki obdobja mirovanja, se je odločil, da v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1072/2009, ki z Uredbo 2020/1055 ni bil spremenjen, ohrani možnost opravljanja do treh kabotaž po mednarodnem prevozu iz druge države članice ali tretje države v državo članico gostiteljico v sedmih dneh. Vendar mora v skladu z zadnjemavedeno določbo vozilo, uporabljeno za take

kabotaže, ob koncu tega sedemdnevnega obdobja nujno in vsekakor zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, preden lahko, če je to primerno, po opravljenem mednarodnem prevozu začne nov cikel kabotaže v isti državi članici gostiteljici.

- 835 Kot upravičeno opozarja Svet, mora v praksi preteči nekaj časa, ki se porabi za mednarodni prevoz, preden se lahko vozilo zakonito vrne na ozemlje zadevne države članice, da tam opravi nov cikel kabotaže, kot je navedeno v oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 40). Kot pa je razvidno iz številčnih podatkov, ki jih je predložil Svet, se zaradi uvedbe obdobja mirovanja ne zmanjša bistveno število obdobji kabotaže, ki jih je mogoče opraviti v enem mesecu.
- 836 Republika Bolgarija sicer trdi, da so bile za letalski prevoz omejitve v zvezi s kabotažo odpravljene v letu 1993, vendar ob tem ne navaja razlogov, iz katerih bi bila taka ugotovitev upoštevna v obravnavani zadevi za sektor cestnega prevoza, čeprav položaj podjetij, ki delujejo v sektorju dejavnosti različnih načinov prevoza, ni primerljiv. Sodišče je namreč razsodilo, da ti različni načini prevoza ob upoštevanju njihovih pogojev delovanja, pogojev njihove dostopnosti in razdelitve njihovih omrežij glede pogojev uporabe niso zamenljivi (sodba z dne 26. septembra 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 837 Kar zadeva trditev, da naj bi bile dovoljene le zakonodajne spremembe, usmerjene v večjo liberalizacijo, zadostuje ugotovitev, da je iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 2/2, str. 40 in 47) razvidno, da je bila odprava vseh omejitev za kabotaže zavržena z obrazložitvijo, da je zaradi socialnih in ekonomskih razlik med državami članicami izključeno odprtje trgov kabotaže, zato ta ukrep ni dobil potrebne politične podpore.
- 838 Kar na drugem mestu zadeva trditve Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije in Republike Poljske v zvezi z znatnim poslabšanjem ekonomskega položaja prevoznih podjetij, ki so večinoma MSP, s sedežem v državah članicah, ki se, kot so se izrazile te tožeče države članice, nahajajo na „obrobju Unije“, in v majhnih državah članicah zaradi povečanja obratovalnih stroškov, do katerega naj bi prišlo zaradi obdobja mirovanja, ter posledičnega znižanja življenjske ravni in zaposlenosti v teh državah članicah, je treba poudariti, da obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 lahko povzroči dodatne stroške za prevozna podjetja, ki ga morajo upoštevati. Vendar dejstvo, da lahko obveznost, ki jo je določil zakonodajalec Unije, povzroči določene stroške za prevozna podjetja, ki nosijo breme njene izpolnitve, kot tako še ne pomeni kršitve načela sorazmernosti, razen če so ti stroški očitno nesorazmerni v primerjavi z zastavljenim ciljem.
- 839 Vendar, prvič, je treba v zvezi s tem, da bi take posledice izhajale iz domnevnega zmanjšanja dejavnosti kabotaže za do 31 % do leta 2035, opozoriti – kot je bilo navedeno v točki 822 te sodbe – da se ta ocena nanaša na ukrep, katerega namen je omejitev obdobja, v katerem je mogoče opravljati kabotaže, medtem ko je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 namesto tega dal prednost alternativnemu ukrepu.
- 840 Drugič, kot trdita Republika Bolgarija in Romunija, so prevozna podjetja, ki so sodelovala v oceni učinka, sicer res navedla, da bi uvedba ukrepa, kot je obdobje mirovanja, zanje povzročila znatne stroške, zlasti zaradi posledičnega zvišanja njihovih splošnih stroškov (ocena učinka – sklop o sedežu, del 2/2, str. 48). Vendar je treba stroške, povezane s tem ukrepom, presoditi vsaj z vidika na eni strani tega, kako pomembne so kabotaže za prevoznike, in na drugi strani deleža splošnih stroškov znotraj stroškov, ki jih nosi prevozna podjetja. V študiji, izvedeni v podporo oceni učinka – sklop o sedežu, ki nosi naslov „Študija v podporo oceni učinka za revizijo Uredbe (ES)

št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009, končno poročilo“, je na strani 143 navedeno, da kabotaža predstavlja le majhen delež dejavnosti cestnega prevoza, zato bodo učinki navedenega ukrepa na prevozna podjetja na splošno še toliko bolj omejeni.

- 841 Poleg tega je bilo v oceni učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 37) ocenjeno, da bo ukrep 8 – to je črtanje napotila na največje število kabotaž, ki jih je mogoče opraviti v državi članici gostiteljici v istem ciklu, in skrajšanje obdobja, v katerem je mogoče opravljati te kabotaže, s sedmih na štiri dni – povzročil povprečno povečanje splošnih stroškov prevoznih podjetij za 3,5 %.
- 842 Vsekakor sicer ni mogoče izključiti, da bo člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 različno učinkoval na prevozna podjetja glede na državo članico, v kateri imajo sedež, vendar je treba morebitne negativne učinke, ki bi lahko iz tega izhajali v zvezi s stroški za določena podjetja, kljub vsemu uravnesiti s pozitivnimi učinki, ki jih bo to imelo z vidika ohranjanja enakih konkurenčnih pogojev kot posledice ukrepa, katerega namen je boj proti praksam, s katerimi se krši začasnost kabotaže, tako da se dejavnosti kabotaže v isti državi članici gostiteljici opravljajo stalno ali neprekinjeno.
- 843 Tretjič, trditve v zvezi s stroški, povezanimi z izgubljenimi obratovalnimi dnevi ali porastom potovanj brez tovora, ni mogoče sprejeti, saj, kot je bilo navedeno v točki 833 te sodbe, namen člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni prepovedati opravljanje vseh prevozov med obdobjem mirovanja. Vozila, ki so zaključila prvi cikel kabotaže v državi članici, lahko namreč v tem obdobju opravljajo mednarodne prevoze bodisi v državo članico sedeža bodisi v druge države članice, ki jim lahko po potrebi sledi kabotaža v teh drugih državah članicah. K temu je treba še dodati, da ta določba ne zahteva, da se vozila v tem obdobju vrnejo v operativni center zadevnega prevoznega podjetja, zato je treba zavrtniti trditve Republike Malte v zvezi z ekonomsko nevzdržnostjo za mednarodne prevoznike iz te države članice zaradi domnevne obveznosti, da naj bi morali v obdobju mirovanja zagotoviti vrnitev svojih vozil v navedeno državo članico po morju.
- 844 Kar zadeva ocene, na katere se sklicuje Romunija v zvezi s posledicami novih pravil, uvedenih s prvim svežnjem ukrepov za mobilnost kot celoto, med katerimi je obveznost glede vračanja vozil iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim vstavljen odstavek 1(b) v člen 5 Uredbe št. 1071/2009, te niso upoštevne za presojo posledic, ki jih povzroči člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, zaradi različnega namena teh dveh določb. Enako velja za oceno, na katero se sklicuje Republika Bolgarija in v skladu s katero bi lahko vsak dan počitka belgijske prevoznike stal do 24 milijonov EUR na leto. Poleg tega, da ta ocena temelji na analizi, navedeni v specializiranem tisku, ki ni bila predložena Sodišču, se opira na napačno premiso, da naj bi bilo vozilo v obdobju mirovanja imobilizirano, ne da bi ga bilo mogoče uporabiti za druge prevoze razen kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 845 Četrtrič, iz istih razlogov, kot so tisti v zvezi s trditvami glede zvišanja obratovalnih stroškov prevoznih podjetij, je treba zavrtniti trditve v zvezi z zvišanjem cen blaga, na kar se sklicuje Republika Poljska. V oceni učinka – sklop o sedežu je bila sicer res kot verjetna ocenjena predpostavka, da bo zvišanje obratovalnih stroškov preneseno na cene blaga, vendar ob hkratnem pojasnilu, da bodo učinki preučevanih ukrepov zelo omejeni, saj prevoz predstavlja le majhen delež cene blaga (del 1/2, str. 49).
- 846 Petič, kar zadeva trditve v zvezi z vplivom obdobja mirovanja na zaposlenost, zadostuje ugotovitev, da je v študiji, izvedeni v podporo oceni učinka – sklop o sedežu, naslovljeni „Študija v podporo oceni učinka za revizijo Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009, končno

poročilo“, na strani 143 navedeno, da bistven upad dejavnosti kabotaže kot posledica ukrepa, na podlagi katerega bi se sedemdnevno obdobje iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, v katerem so kabotaže dovoljene, skrajšalo na štiri ali pet dni, ne bi smel imeti znatnih posledic na splošno stopnjo zaposlenosti v sektorju prevoza, zlasti ker – kot je bilo navedeno v točki 840 te sodbe – kabotaža predstavlja le majhen delež dejavnosti cestnega prevoza.

- 847 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija in Republika Poljska pa niso navedle trditev, ki bi lahko vzbudile dvom o upoštevnosti ugotovitev te študije za ukrep, ki ga je zakonodajalec Unije določil v členu 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.
- 848 Šestič, zavrtni je treba tudi trditev, ki temelji na tem – kot naj bi izhajalo iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 2/2, str. 48) – da naj bi privlačnost sistematične kabotaže upadla v primeru sprejetja učinkovitejših pravil za napotitev voznikov v okviru Direktive 2020/1057. Ugotoviti je namreč treba, da cilj, zastavljen s to direktivo, zajema – kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 3 in 7 – določitev posebnih pravil, na podlagi katerih se opredeli država članica, katere pogoji za delo in zaposlitev so zagotovljeni voznikom v cestnem prometu, ki bodo odražala posebnosti zelo mobilne delovne sile v tem sektorju ter za zagotovitev nemotenega delovanja notranjega trga dosegala ravnovesje med izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev za voznike ter omogočanjem lažjega uveljavljanja svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na podlagi poštene konkurence med nacionalnimi in tujimi prevozniki.
- 849 Torej ni mogoče na podlagi zgolj posrednih in omejenih posledic, ki izhajajo iz ukrepov, s katerimi se uresničujejo drugi cilji, kot so tisti, zastavljeni z Direktivo 2020/1057 ter navedeni v njenih uvodnih izjavah 3 in 7, trditi, da je zakonodajalec Unije očitno presegel široko polje proste presoje, ki ga ima na področju skupne prometne politike, ker se je odločil, da v členu 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 sprejme ukrep, katerega namen je zagotoviti, da se kabotaža ne izvaja tako, da pomeni stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 850 Kar na tretjem mestu zadeva trditve Republike Litve, Romunije in Republike Poljske, da naj bi člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 povzročil razdrobitev enotnega trga in omejil poslovne priložnosti za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, opredeljenih kot „države članice na obrobju Unije“, in za majhne države članice v primerjavi z drugo skupino držav članic, ki so bile, odvisno od primera, opredeljene kot „države članice v osrednjem delu Unije“ ali „države članice v zahodnem delu Unije“, je treba ugotoviti, da bodo lahko posledice obdobja mirovanja večje za prevozna podjetja – ne glede na to, v kateri državi članici imajo sedež – ki so izbrala poslovni model, v okviru katerega večino – če že ne vseh – svojih storitev opravljajo v okviru kabotaž, ki se zagotavljajo stalno ali neprekinjeno na ozemlju iste države članice gostiteljice, in sicer kljub temu, da bi morala biti kabotaža začasna.
- 851 Po eni strani in kot je bilo navedeno v točki 843 te sodbe, namen člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 namreč ni naložiti vračanja vozila v operativni center zadevnega prevoznega podjetja. Torej morebitni vplivi obdobja mirovanja niso odvisni od geografskih značilnosti države članice sedeža.
- 852 Po drugi strani in kot je bilo pojasnjeno v točkah 832 in 833 te sodbe, ta določba prepoveduje izključno to, da se med obdobjem mirovanja opravljajo kabotaže v isti državi članici gostiteljici, ne preprečuje pa opravljanja drugih prevozov, med drugim kabotaž v drugi državi članici gostiteljici.

- 853 Tudi če bi poslovni model, naveden v točki 850 te sodbe, v bistvu sprejela prevozna podjetja s sedežem v nekaterih državah članicah, iz sodne prakse Sodišča, navedene v točki 246 te sodbe, vsekakor izhaja, da kadar zadevni akt Unije učinkuje v vseh državah članicah in temelji na tem, da je zagotovljeno ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi ob upoštevanju ciljev tega akta, ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se upošteva položaj vseh držav članic Unije, samo zase v nasprotju z načelom sorazmernosti.
- 854 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse, navedene v točki 267 te sodbe, izhaja, da ima zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so vplivale na notranji trg, pravico prilagoditi zakonodajni akt, da tako ponovno vzpostavi ravnovesje med prisotnimi interesi, zlasti s ciljem zagotoviti pošteno konkurenco s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev.
- 855 V obravnavani zadevi je želel zakonodajalec Unije z naložitvijo obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 vzpostaviti novo ravnovesje, pri katerem bi se upoštevali interesi različnih prevoznih podjetij, da bi tako odpravil – ne da bi ogrozil predhodno doseženo stopnjo liberalizacije trga prevoza – težave, do katerih je prišlo pri uporabi Uredbe št. 1072/2009 zaradi praks v nasprotju z začasnostjo, kakršna mora biti kabotaža, namesto česar so se razvile stalne ali neprekinjene dejavnosti kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 856 Kar na četrtem mestu zadeva trditve v zvezi z domnevnimi škodljivimi vplivi, ki naj bi jih imelo obdobje mirovanja na okolje, se te trditve prekrivajo s trditvami iz prvega tožbenega razloga Republike Litve, obeh delov prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem ta izpodbija člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in tožbenega razloga Republike Poljske, skupnega vsem izpodbijanym določbam te uredbe, v delu, v katerem izpodbija njen člen 2, točka 4(a), zato bodo preučene v tem okviru.
- 857 Kar na petem mestu zadeva trditve Romunije v zvezi s pandemijo covid-19, zadostuje ugotovitev, da zakonodajalcu Unije učinkov te pandemije ni bilo treba odpravljati v okviru Uredbe 2020/1055, katere namen je prilagoditev skupnih pravil spremembam v sektorju cestnega prevoza, in sicer na eni strani pravil glede pogojev, ki jih je treba izpolniti za opravljanje poklica cestnega prevoznika, na drugi strani pa pravil glede dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga, in sicer še toliko manj, ker je bil to cilj drugih, posebnih zakonodajnih aktov, na področju prevoza, na primer Uredbe 2020/698. Učinki pandemije covid-19 torej niso upoštevni za presojo skladnosti člena 2, točka 4(d), Uredbe 2020/1055 z zahtevami, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 858 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ne povzroči očitno nesorazmernih neugodnosti glede na cilj, zastavljen s to določbo, ki je zagotoviti, da se kabotaža ne izvaja tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v isti državi članici gostiteljici.
- 859 Zato je treba peti tožbeni razlog Republike Litve, drugi del drugega tožbenega razloga Republike Bolgarije, drugi del prvega tožbenega razloga Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Malte in prvi tožbeni razlog Republike Poljske zavrni kot neutemeljene.

**b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije**

*1) Trditve strank*

- 860 Republika Litva z drugim delom drugega tožbenega razloga, Romunija s tretjim tožbenim razlogom v delu, v katerem je usmerjen zoper člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in Republika Malta s tretjim tožbenim razlogom trdijo, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela prepovedi diskriminacije, kot je določeno v členu 18 PDEU. Republika Malta zatrjuje tudi kršitev členov 20 in 21 Listine.
- 861 Na prvem mestu, te tri države članice trdijo, da se z obdobjem mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 kršita načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, ker povzročata diskriminacijo med prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, majhnih državah članicah ali tistih, ki se razlikujejo po svoji otoški naravi, na eni strani in prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah iz osrednjega ali zahodnega dela Unije.
- 862 Republika Litva trdi, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ovira uresničevanje svoboščin notranjega trga, hkrati pa povzročata posredno diskriminacijo majhnih držav članic na obrobju Unije. V zvezi s tem naj bi zaradi dejavnikov, lastnih osrednjemu in zahodnemu delu Unije, kot je velika gostota prebivalstva ali bolj razvit industrijski sektor, potrebe po prevozu obstajale predvsem v tem delu Unije. Zaradi obdobja mirovanja naj bi bila podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije in majhnih državah članicah odvrnjena od opravljanja prevoznih storitev na najdonosnejših trgih.
- 863 Romunija trdi, da se vozila, registrirana v državah članicah, ki so v Unijo vstopile od 1. maja 2004, uporabljajo pri večini mednarodnih prevozov, vključno s kabotažo, medtem ko prevozna podjetja s sedežem v drugih državah članicah večinoma opravljajo domače prevoze blaga, zato ukrep iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 neenako vpliva na prevozna podjetja v Uniji.
- 864 Natančneje, prevozna podjetja s sedežem v državah članicah v osrednjem ali zahodnem delu Unije, ki opravljajo mednarodne prevoze, naj bi imela geografsko prednost zaradi manjših razdalj, ki jih morajo prevoziti do držav članic natovarjanja in raztovarjanja. Zato naj uvedba omejitev, ki se uporabljajo za kabotažo, na ta podjetja ne bi bistveno vplivala.
- 865 Poleg tega bi bilo treba pri oceni učinkov Uredbe 2020/1055 na trg prevoza, zlasti obdobja mirovanja, upoštevati še druge elemente iz prvega svežnja ukrepov za mobilnost. Celovita presoja naj bi razkrila diskriminatornost ureditve v škodo zlasti prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije.
- 866 Republika Malta poudarja, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 krši načelo enakega obravnavanja, saj se z obdobjem mirovanja iz te določbe brez vsakršne objektivne utemeljitve enako obravnavajo različni položaji. Malteška prevozna podjetja naj zaradi otoškega položaja Malte in njenega geografskega položaja ne bi nikakor načrtovala organizacije vrnitve svojih vozil na Malto, potem ko opravijo tri kabotaže v državi članici gostiteljici po mednarodnem prevozu v to državo članico. Torej naj bi morala zaradi obdobja mirovanja svoja vozila usmeriti v drugo državo članico ali prekiniti svoje dejavnosti v državi članici gostiteljici do izteka tega obdobja.
- 867 Republika Malta poleg tega navaja, da mora imeti zakonodajalec Unije sicer res široko polje proste presoje pri izvajanju svojih pristojnosti, kadar je postavljen pred zapletene gospodarske ali tehnične izbire. Vendar naj ukrep, kot je obdobje mirovanja, ne bi bil posebej zapleten. Pomenil

naj bi splošno pravilo, ki se uporablja za vse države članice in naj bi težil k neupoštevanju specifičnih geografskih posebnosti dane države članice. Tako pravilo naj bi učinkovalo kot diskriminacija države članice, za katero je splošno znano, da obdobja mirovanja ne bo mogla upoštevati zaradi svoje posebne prometne infrastrukture, mehanizmov za dostop do tujega blaga in edinstvenih geografskih značilnosti.

- 868 Kar zadeva obdobje mirovanja v ozkem pomenu, Republika Malta meni, da je treba uravnovesiti ne cilje zakonodajnega akta glede varovanja zdravja ali okolja s socialno-ekonomskimi cilji tega akta v različnih državah članicah, ampak ugodne socialno-ekonomske učinke, ki jih ima navedeni akt za veliko večino držav članic, ki se nahajajo na celini, z na eni strani njegovimi škodljivimi učinki na okolje za Unijo kot celoto in na drugi strani njegovimi škodljivimi socialno-ekonomskimi učinki za manjši del držav članic, ki se nahajajo na obrobju Unije. V zvezi s tem naj bi bilo očitno napačno prevozna podjetja s sedežem v otoški državi članici obravnavati enako, kot so obravnavana podjetja, ki pri opravljanju svojih prevoznih dejavnosti na poti nimajo pomorskega odseka.
- 869 Republika Litva in Romunija menita, da bo obdobje mirovanja privedlo do umetne ponovne razdelitve trga cestnega prevoza blaga in omejitve poslovnih priložnosti za prevoznike s sedežem v drugih državah članicah. S tem protekcionističnim in omejevalnim ukrepom naj bi se vzpostavila ovira za vstop na zunanje trge za prevoznike nerezidente, ki večinoma prihajajo iz držav članic na obrobju Unije in majhnih držav članic.
- 870 Na drugem mestu, Republika Litva, Romunija in Republika Malta trdijo, da se z obdobjem mirovanja kršita načelo prepovedi diskriminacije in načelo enakosti držav članic zaradi precej manj ugodnega položaja, v katerem so države članice na obrobju Unije, majhne države članice ali tiste, ki se razlikujejo po svoji otoški naravi. Republika Litva v zvezi s tem zatrjuje zlasti kršitev člena 4(2) PEU.
- 871 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 872 V obravnavani zadevi ni sporno, da se ukrep iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim prevoznim podjetjem naloženo upoštevanje obdobja mirovanja med dvema cikloma kabotaže v isti državi članici, uporablja brez razlikovanja za vsa prevozna podjetja ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, zato ne pomeni neposredne diskriminacije, ki je s pravom Unije prepovedana.
- 873 Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 308 do 310 te sodbe, preučiti, ali ta določba neupravičeno uporablja enako pravilo za različne položaje, zlasti glede na cilj, ki se s to določbo uresničuje, in zato pomeni posredno diskriminacijo, ki je s pravom Unije prepovedana, ker bi ta določba, kot v bistvu trdijo Republika Litva, Romunija in Republika Malta, že samo zaradi svoje narave bolj vplivala na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki so po navedbah tožečih držav članic na obrobju Unije, v majhnih državah članicah ali v tistih, ki se razlikujejo po svoji otoški naravi, ter na to posebno skupino držav članic v primerjavi z drugimi prevoznimi podjetji in drugimi državami članicami.
- 874 Kar na prvem mestu zadeva obstoj domnevne diskriminacije med na eni strani prevoznimi podjetji s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“, v majhnih državah članicah ali v tistih, ki se razlikujejo po svoji otoški naravi, in na drugi strani tistimi s sedežem v državah članicah

v „osrednjem ali zahodnem delu Unije“, je treba v nasprotju s premiso, na kateri temeljijo trditve Romunije in Republike Malte ter kot je razvidno iz točk 833 in 843 te sodbe, ugotoviti, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 prevoznemu podjetju ne glede na državo članico, v kateri ima sedež, ne nalaga obveznosti, da v obdobju mirovanja zagotovi vrnitev vozila v operativni center tega podjetja. Poleg tega prevozna podjetja ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, zaradi navedenega obdobja mirovanja niso prikrajšana za možnost, da v tem obdobju še naprej opravljajo prevozne dejavnosti, vključno z dejavnostmi kabotaže, če se te ne opravljajo v isti državi članici gostiteljici.

- 875 Torej ni mogoče trditi, da obdobje mirovanja učinkuje tako, da so nekatera prevozna podjetja zaradi geografskih značilnosti države članice, v kateri imajo sedež – pa naj gre zlasti za njihov položaj na „obrobju Unije“, kot so se izrazile tožeče države članice, njihovo velikost ali njihov otoški položaj – postavljena v drugačen položaj kot podjetja s sedežem v državah članicah v „osrednjem ali zahodnem delu“ Unije.
- 876 Zatrjevani različen vpliv, ki ga ima obdobje mirovanja na prevozna podjetja glede na kraj njihovega sedeža v Uniji, ne izhaja iz domnevne diskriminatornosti pravila, ki ga je določil zakonodajalec Unije v členu 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ampak – kot je bilo navedeno v točki 850 te sodbe – iz poslovnega modela, za katerega so se ta prevozna podjetja odločila, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, v okviru katerega večino – če že ne vseh – svojih storitev opravljajo v okviru kabotaž, ki se zagotavljajo stalno ali neprekinjeno na ozemlju iste države članice gostiteljice.
- 877 Poleg tega in kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 618 in 796 sklepnih predlogov, je treba k temu po eni strani še dodati, da bo obdobje mirovanja posebej vplivalo le na prevozna podjetja, ki svoje dejavnosti opravljajo v nasprotju z začasnostjo kabotaže, ki jo je določala že Uredba št. 1072/2009. Cilj člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, kot je naveden v uvodni izjavi 21 te uredbe, pa je ravno zagotoviti, da se kabotaža ne opravlja tako, da bi pomenila stalno ali neprekinjeno dejavnost v državi članici gostiteljici.
- 878 Po drugi strani se bodo lahko posledice člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 za prevozna podjetja sicer res razlikovale glede na delež kabotaž znotraj vseh dejavnosti teh podjetij ter bodo lahko pomenile večje breme za podjetja, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, ki so se odločila za poslovni model, naveden v točkah 850 in 876 te sodbe, v primerjavi s tistimi, ki opravljajo le malo takih prevoznih dejavnosti in na katera bo to obdobje manj vplivalo.
- 879 Vendar je treba opozoriti, da ima zakonodajalec Unije v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 829 te sodbe, če so bile z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, pravico ta akt prilagoditi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznavata Pogodbi, in da upošteva prečne cilje Unije, ki so med drugim določeni v členu 3(3) PEU, kar zadeva vzpostavitev notranjega trga. Zakonodajalec lahko v takem primeru namreč svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju.
- 880 Vendar v obravnavani zadevi zakonodajalec Unije še zdaleč ni uvedel diskriminacije med prevoznimi podjetji, ampak je želel s sprejetjem člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 odpraviti nepričakovane posledice, ki jih je pod okriljem Uredbe št. 1072/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055 povzročil pojav praks sistematične kabotaže, ki so v nasprotju z začasnostjo, kakršna mora biti kabotaža.

- 881 Kot je bilo navedeno v točki 322 te sodbe, za določbo prava Unije torej ni mogoče šteti, da je sama po sebi v nasprotju z načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije že samo zato, ker povzroči različne posledice za določene gospodarske subjekte, kadar je ta položaj posledica njihovih različnih pogojev poslovanja, ne pa pravne neenakosti, ki bi bila neločljivo povezana z izpodbijano določbo.
- 882 Zgornjih ugotovitev ni mogoče omajati, najprej, s trditvami Republike Litve in Romunije, da obdobje mirovanja umetno ponovno razdeljuje trg cestnega prevoza blaga in omejuje poslovne priložnosti za prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki se, kot so se izrazile te tožeče države članice, nahajajo na „obrobju Unije“ in v majhnih državah članicah, tako da naj bi bila ta podjetja *de facto* postavljena v drugačen položaj kot podjetja s sedežem v državah članicah „v osrednjem ali zahodnem delu Unije“.
- 883 Take trditve namreč v bistvu temeljijo na predpostavki, da po eni strani potrebe po prevozu obstajajo predvsem, kot so se izrazile navedene tožeče države članice, v „osrednjem in zahodnem delu Unije“ ter da po drugi strani prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“ in majhnih državah opravijo večji del kabotaž v Uniji, medtem ko naj bi prevozna podjetja s sedežem v drugih državah članicah opravljala večinoma prevoze znotraj svoje države članice.
- 884 Vendar je treba ugotoviti, da morebitna razlika v vplivu med prevoznimi podjetji glede na državo članico njihovega sedeža vsekakor izhaja iz različne narave prevozov, ki jih opravljajo, na katero se nanaša člen 91(1)(b) PDEU, iz katerega izhaja, da je treba kabotaže, to je prevoze, ki jih znotraj države članice opravi prevoznik, ki nima sedeža v njej, razlikovati od povsem domačih prevozov, to je tistih, ki jih znotraj države članice opravi prevoznik s sedežem v njej.
- 885 Torej ne more pomeniti kršitve načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije to, da se za prevoze, opravljene v dani državi članici, uporabljajo različna pravila, kadar ti pomenijo različne dejavnosti, v obravnavani zadevi glede na to, ali gre za kabotažo ali povsem domači prevoz.
- 886 Kar zadeva trditev Republike Malte, da morajo malteški prevozniki zaradi obdobja mirovanja oditi v drugo državo članico ali v tem obdobju prekiniti svoje dejavnosti, je treba po eni strani ugotoviti, da je potreba po odhodu v drugo državo članico izhajala že iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009, saj mora v skladu s to določbo, ki z Uredbo 2020/1055 ni bila spremenjena, vozilo ob koncu prvega cikla kabotaže zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, preden lahko, če je to primerno, po novem mednarodnem prevozu v to državo članico začne nov cikel kabotaže v njej.
- 887 Po drugi strani, kot je bilo opozorjeno v točki 874 te sodbe, spoštovanje obdobja mirovanja od zadevnega prevoznega podjetja ne zahteva, da prekine vse prevozne dejavnosti. Temu podjetju namreč ne preprečuje opravljanja drugih prevozov razen kabotaže v isti državi članici gostiteljici, potem ko je v tej opravilo prvi cikel kabotaže. Tako trditev Republike Malte dejansko temelji na premisi, da bi zadevna prevozna podjetja, če obdobja mirovanja ne bi bilo, še naprej opravljala take kabotaže v isti državi članici. Vendar je bilo navedeno obdobje uvedeno prav zato, da se prepreči stalno ali neprekinjeno opravljanje teh dejavnosti v isti državi članici gostiteljici.
- 888 Kar na drugem mestu zadeva trditve Republike Litve, Romunije in Republike Malte v zvezi z domnevno kršitvijo načela prepovedi diskriminacije in načela enakosti držav članic, jo je treba zavrnilo iz istih razlogov, kot so bili pravkar navedeni, saj večinoma temelji na posrednih posledicah, ki naj bi izhajale iz zatrjevane diskriminacije med prevoznimi podjetji s sedežem

v Uniji. Dalje, enako velja za kršitev načela enakosti držav članic pred Pogodbama, določeno s členom 4(2) PEU, ki jo zatrjuje Republika Litva, saj ta država članica ne navaja ločenih trditev na podlagi te določbe.

- 889 Poleg tega, tudi če bi navedena določba, kljub temu, da se uporablja brez razlikovanja, nekatere države članice posredno bolj prizadela kot druge, zadostuje opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 332 te sodbe, akta Unije, katerega namen je izenačiti standarde držav članic, če se enako uporablja za vse države članice, ni mogoče šteti za diskriminatornega, saj tak akt za harmonizacijo neizogibno povzroči različne učinke glede na predhodno stanje v različnih nacionalnih zakonodajah in praksah.
- 890 Teh preudarkov ni mogoče ovreči s trditvijo Romunije, ki se nanaša na splošni diskriminatorni učinek, ki naj bi izhajal iz vseh določb v okviru „svežnja o mobilnosti“, ki je predmet treh tožb, ki jih je ta država članica vložila v zadevah od C-546/20 do C-548/20. Ta država namreč v zadevi C-547/20 ni dokazala, da iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 izhaja diskriminacija. V preostalem je treba trditve zoper Uredbo 2020/1054 in Direktivo 2020/1057 preučiti v okviru tožbenih razlogov in trditev, s katerimi se v tožbah v zadevah C-546/20 in C-548/20 predlaga razglasitev ničnosti teh aktov prava Unije v celoti ali razglasitev njihove delne ničnosti.
- 891 Zato je treba drugi del drugega tožbenega razloga Republike Litve, tretji tožbeni razlog Republike Romunije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in tretji tožbeni razlog Republike Malte zavrnil kot neutemeljene.

### *c) Kršitev člena 91(1) PDEU*

#### *1) Trditve strank*

- 892 Republika Bolgarija s četrtem tožbenim razlogom v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, trdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te določbe kršil člen 91(1) PDEU.
- 893 Po mnenju te države članice je ta člen 91(1), ki je pravna podlaga za to uredbo, temu zakonodajalcu nalagal, da odloča po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z EESO in OR. Obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni bilo vključeno v predlog uredbe o sedežu, zato ga ta odbora nista mogla preučiti, preden sta 18. januarja oziroma 1. februarja 2018 izdala vsak svoje mnenje. Navedeni zakonodajalec naj bi, ker se s tema odboroma ni naknadno posvetoval o bistveni spremembi, vneseni v ta predlog, kršil navedeni člen 91(1).
- 894 Republika Bolgarija navaja, da se je Sodišče izreklo o obveznosti posvetovanja v okviru zakonodajnega postopka v času, ko je imel Parlament, ki takrat še ni bil sozakonodajalec, posvetovalno vlogo, podobno kot jo imata EESO in OR danes. Rzsodilo naj bi, da zahteva po posvetovanju s Parlamentom pomeni zahtevo po ponovnem posvetovanju vsakič, ko je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, v zvezi s katerim je že bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1992, Parlament/Svet, C-65/90, EU:C:1992:325, točka 16).
- 895 Ker naj bi to posvetovalno vlogo danes v skladu s členom 91(1) PDEU še vedno izvajala EESO in OR, naj bi se sodna praksa, navedena v prejšnji točki, po analogiji uporabljala za obveznost posvetovanja s tema odboroma. Torej naj bi se bilo treba v obravnavani zadevi z njima znova posvetovati glede bistvene spremembe, ki jo pomeni uvedba obdobja mirovanja.

- 896 Trditev Parlamenta, da ne obstaja noben precedens glede drugega posvetovanja z odboroma v okviru zakonodajnega postopka, naj ne bi bila točna. V zakonodajnem postopku v zvezi s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vrednotenju zdravstvenih tehnologij in spremembi Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) naj bi bila na primer dodana dodatna določba k pravni podlagi zadevnega akta, zato naj bi se zakonodajalec Unije odločil, da se bo še drugič posvetoval z EESO.
- 897 Komisija trdi, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 898 Opozoriti je treba, da člen 91(1) PDEU določa, da za izvajanje člena 90 PDEU in ob upoštevanju posebnosti prometa Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z EESO in OR določita med drugim pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža.
- 899 Ugotoviti je treba, da iz te določbe ne izhaja, da se je treba v primeru nameravane spremembe predloga zakonodajnega akta ponovno posvetovati z EESO in OR.
- 900 Vendar Republika Bolgarija trdi, da obveznost posvetovanja z EESO in OR v obravnavanem primeru izhaja iz uporabe po analogiji sodne prakse Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 16. julija 1992, Parlament/Svet (C-65/90, EU:C:1992:325), v kateri je bil pojasnjen obseg posvetovalne vloge, ki jo je takrat imel Parlament v okviru zakonodajnega postopka.
- 901 V skladu s to sodno prakso obveznost posvetovanja s Parlamentom v zakonodajnem postopku v primerih, določenih s Pogodbo, vključuje obveznost ponovnega posvetovanja s to institucijo vsakič, ko je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, v zvezi s katerim je že bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom, razen če so spremembe v bistvenem v skladu z izraženo željo Parlamenta (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1992, Parlament/Svet, C-65/90, EU:C:1992:325, točka 16 in navedena sodna praksa). Ta zahteva po rednem posvetovanju s Parlamentom se šteje za bistveno postopkovno zahtevo, katere nespoštovanje povzroči ničnost zadevnega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 5. julija 1995, Parlament/Svet, C-21/94, EU:C:1995:220, točka 17).
- 902 Vendar se je treba – ne da bi bilo treba preučiti vprašanje, ali člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim uvedeno obdobje mirovanja, pomeni bistveno spremembo, vneseno v predlog uredbe o sedežu – strinjati s Parlamentom in Svetom, da sodne prakse, navedene v točkah 900 in 901 te sodbe, ni mogoče prenesti na obveznost posvetovanja z EESO in OR iz člena 91(1) PDEU.
- 903 Sodišče je namreč pri opredelitvi zahteve po izvedbi novega posvetovanja s Parlamentom kot bistvene postopkovne zahteve razsodilo, da ta zahteva izhaja iz tega, da učinkovito sodelovanje Parlamenta v zakonodajnem postopku pomeni bistveni element institucionalnega ravnovesja, za katero si prizadeva Pogodba, in da je ta pristojnost izraz temeljnega demokratičnega načela, v skladu s katerim narodi sodelujejo pri izvrševanju oblasti prek predstaviške skupščine (glej v tem smislu sodbo z dne 10. junija 1997, Parlament/Svet, C-392/95, EU:C:1997:289, točka 14 in navedena sodna praksa). Vendar se taki preudarki ne uporabljajo po analogiji za EESO in OR.

- 904 Prvič, poudariti je treba, da imajo EESO in OR na eni strani ter Parlament na drugi strani različni mesti v institucionalnem ravnovesju Unije. Medtem ko je namreč Parlament naveden med institucijami Unije, naštetimi v členu 13(1) PEU, se za ta odbora uporabljajo, kar zadeva prvega, člani od 301 do 304 PDEU in, kar zadeva drugega, člani od 305 do 307 PDEU, ki so vključeni v poglavje 3 naslova I šestega dela Pogodbe DEU, naslovljeno „Posvetovalni organi Unije“.
- 905 Drugič, člen 10 PEU v odstavku 1 določa, da „[d]elovanje Unije temelji na predstaviški demokraciji“. Odstavek 2 tega člena po eni strani določa, da so državljani na ravni Unije neposredno zastopani v Parlamentu, po drugi strani pa, da države članice v Evropskem svetu predstavljajo voditelji držav ali vlad in v Svetu njihove vlade, ki so demokratično odgovorni bodisi svojemu nacionalnemu parlamentu bodisi svojim državljanom. Nasprotno, z navedenim členom EESO in OR ni podeljena vloga demokratičnega zastopanja.
- 906 Zato se Republika Bolgarija v podporo trditvi, da je zakonodajalec Unije v obravnavani zadevi kršil člen 91(1) PDEU, ne more utemeljeno sklicevati na sodno prakso v zvezi z obveznostjo izvedbe novega posvetovanja s Parlamentom v zakonodajnem postopku.
- 907 Te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvijo te države članice, da obstaja precedens, ki se nanaša na zakonodajni postopek v zvezi s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vrednotenju zdravstvenih tehnologij in spremembi Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 final), ki potrjuje obstoj obveznosti izvedbe novega posvetovanja z EESO in OR.
- 908 Kot namreč upravičeno trdi Svet, je treba v skladu s členom 304, prvi odstavek, in členom 307, prvi odstavek, PDEU razlikovati med primeri, „predvidenimi s Pogodbama“, v katerih je posvetovanje z EESO in OR obvezno, ter drugimi primeri, v katerih je to posvetovanje izbirno in prepuščeno presoji Parlamenta, Sveta ali Komisije, kot to velja za obravnavano zadevo.
- 909 Iz tega sledi, da ni mogoče iz predhodnega postopka, v katerem so te institucije Unije menile, da je primerno opraviti novo posvetovanje z enim od njiju, izpeljati nikakršne obveznosti izvedbe novega posvetovanja.
- 910 Zato je treba četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, zavrnil kot neutemeljen.

***d) Kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU***

*1) Trditve strank*

- 911 Republika Litva s tretjim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija s petim tožbenim razlogom v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, Republika Malta s prvim tožbenim razlogom in Republika Poljska z drugim in tretjim tožbenim razlogom trdijo, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 kršil zahteve, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU, obravnavanega ločeno, kar zadeva Republiko Malto, oziroma iz te določbe in člena 94 PDEU. Republika Bolgarija se poleg tega sklicuje na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU.

- 912 Na prvem mestu, Republika Bolgarija trdi, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 krši člen 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter člena 91(2) in 94 PDEU zaradi škodljivih učinkov na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v Bolgariji in na splošno v državah članicah na obrobju Unije ter na ekonomski položaj prevoznih podjetij.
- 913 Taki učinki naj bi bili posledica povečanja števila prevozov brez tovora in s tem povezanih stroškov. Republika Bolgarija v zvezi s tem meni, da bo uvedba obdobja mirovanja povzročila velike stroške za prevoznike ne le v Bolgariji, ampak tudi v vseh državah članicah, katerih prevozniki opravljajo kabotažo, pri čemer se ta država članica na podlagi študij, navedenih v točkah 772 in 796 te sodbe, sklicuje na zmanjšanje števila kabotaž za do 31 % do leta 2035 in na letni strošek za belgijske prevoznike, ki bi lahko znašal do 24 milijonov EUR.
- 914 Zakonodajalec Unije naj zato ne bi upošteval pomembnosti ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ter solidarnosti med državami članicami, s čimer naj bi kršil člen 3(3) PEU.
- 915 Te posledice naj bi ugotovile tako Republika Bolgarija kot druge države članice. Vendar naj ne bi bila opravljena nobena dodatna ocena, s katero bi opredelili, kakšen bo vpliv na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na opravljanje prevoznih storitev kot tako, prav tako pa naj ne bi bilo v zvezi s tem opravljeno niti nobeno posvetovanje z EESO in OR.
- 916 Na drugem mestu, v zvezi s kršitvijo člena 91(2) PDEU Republika Litva, Republika Malta in Republika Poljska zakonodajalcu Unije očitajo, da ni upošteval vpliva ukrepa iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture. Republika Poljska v zvezi s tem pojasnjuje, da ima zakonodajalec Unije sicer široko polje proste presoje, vendar naj njegova obveznost, da upošteva nekatere učinke ukrepov, ki jih sprejme, ne bi mogla biti omejena zgolj na seznanitev z njimi, sicer bi bil členu 91(2) PDEU odvzet njegov učinek.
- 917 Prvič, Republika Litva trdi, da je v študiji ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi na strani 13 navedeno, da je število oseb, ki delajo v sektorju prevoza, veliko večje v državah članicah na obrobju Unije kot v državah članicah iz njenega osrednjega in zahodnega dela. Torej naj bi bili negativni učinki obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti večji v prvonavedenih državah članicah ter naj bi se pokazali kot izguba zaposlitev in selitev delavcev.
- 918 Medtem ko naj bi bilo v zvezi s tem pred sprejetjem Uredbe 2020/1055 mogoče opraviti tri kabotaže vsakih sedem dni, naj bi bila posledica uvedbe navedenega obdobja mirovanja ta, da naj bi bilo mogoče enako število kabotaž opraviti le vsakih enajst dni. Zaradi tega naj bi se zmanjšal obseg dejavnosti prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije ter posledično znižali življenjska raven in stopnja zaposlenosti v teh državah članicah.
- 919 Kot naj bi izhajalo iz članka specializiranega tiska, naslovljenega „*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*“ („Litva pred Sodiščem izpodbija sveženj o mobilnosti“), naj bi na primer v Litvi 35.000 delavcev prevoznih podjetij tvegalo izgubo zaposlitve.
- 920 Drugič, Republika Malta trdi, da bo imel člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 resne posledice za prevozna podjetja s sedežem v otoških državah članicah, ki so podobno kot Republika Malta močno odvisne od pomorskih povezav in večmodalnih prometnih poti, pri čemer naj zakonodajalec Unije teh posledic ne bi bil zmožen upoštevati. Naložitev malteškimi prevoznikom,

da morajo za štiri dni prekiniti prevoze, naj bi privedla do samovoljne zaustavitve njihovih prevoznih dejavnosti zaradi uskladitve s pravilom, ki naj bi bilo zasnovano za resnične kabotaže, ne pa za prevoznike s sedežem v otoških državah članicah, ki opravljajo dejavnosti na celini.

- 921 Pomorski odsek med Malto in celino naj bi večinoma pokrivalo ro-ro ladje, ki prevažajo prej polpriklopnike kot pa cela vozila. Čeprav naj malteških prevoznikov ne bi zanimala kabotaža, kot je opredeljena v Uredbi št. 1072/2009, to je domači prevoz v drugi državi članici, naj ne bi bili njihovi prevozi v Italiji tehnično nič manj opredeljeni kot taki. Ta uredba naj namreč prevoza blaga po morju iz Malte v Italijo ne bi obravnavala kot „mednarodni prevoz“ v smislu njenega člena 2, točka 2, tako da naj bi se prevoz polpriklopnikov med italijanskim pristaniščem in drugim krajem v Italiji obravnaval kot kabotaža.
- 922 Ker naj se v tej opredelitvi ne bi upoštevali posebnost in edinstvenost otoških držav članic, kakršna je Malta, naj bi malteške prevoznike jasno izključevala iz upravičenosti do pravic, povezanih z opravljanjem storitev mednarodnega prevoza.
- 923 Kot naj bi bilo izpostavljeno v študiji, ki jo je opravila mreža KPMG, naslovljeni „*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*“ („Ministrstvo za promet, infrastrukturo in naložbene projekte – Študija trga: ocena učinka prvega svežnja ukrepov za mobilnost“), naj bi imelo obdobje mirovanja resne posledice za dejavnosti malteških prevoznikov. Navedeno obdobje mirovanja naj bi, zlasti zaradi povečanja zapletenosti logističnih ukrepov prevoznih podjetij iz otoške države članice, ki prevozne dejavnosti večinoma opravljajo na celini, povečanja stroškov prevoza in posega v učinkovitost prevozov, pomenilo grožnjo dejavnosti malteškega sektorja mednarodnega prevoza v smislu člena 91(2) PDEU.
- 924 Tretjič, Republika Poljska, ki meni, da bo člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 privedel do znižanja življenjske ravni in stopnje zaposlenosti v določenih regijah držav članic, ki se nahajajo na obrobju Unije, in vplival na prometne infrastrukture, napotuje na trditve, ki jih je izoblikovala v podporo predlogom za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), v skladu s katerim bo obveznost glede vračanja vozil povod za dodatne vožnje brez tovora, ki z ekonomskega vidika niso utemeljene.
- 925 Tako naj bi lahko obdobje mirovanja privedlo do tega, da bi se s trga umaknili prevozniki, ki ne bi mogli več opravljati donosne dejavnosti. Sledilo bi ukinjanje delovnih mest v sektorju prevoza v teh državah članicah. V zvezi s tem naj se ne bi upoštevalo, da 90 % prevoznih podjetij zaposluje manj kot deset ljudi in da MSP predstavljajo 55 % oseb, ki delajo v sektorju prevoza, pri čemer naj bi bile posledice tega obdobja mirovanja posebej negativne za ta prevozna podjetja. Poleg tega Republika Poljska trdi, da je delež tega sektorja v gospodarstvu držav članic na obrobju Unije višji od deleža v drugih državah članicah, zato bodo ukinitve delovnih mest posebej škodljive v državah članicah na obrobju Unije.
- 926 Zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval niti povečanja cestnega prometa zaradi zadevnega ukrepa, zaradi česar naj bi se povečali zastoji na cestah in naj bi se še dodatno poslabšalo stanje cestnih infrastruktur. V tem okviru naj bi bilo treba upoštevati „zakon četrte potence“, ki dokazuje vpliv vozil na cestne infrastrukture in po katerem učinek slabšanja stanja cest s povečevanjem mase vozila eksponentno narašča, in sicer s četrto potenco. Čeprav je težkih tovornih vozil manj kot

osebnih, naj bi bil torej njihov vpliv na infrastrukture veliko večji. Poleg tega naj bi povečanje cestnega prometa imelo negativne posledice za življenjsko raven na območjih v bližini glavnih prometnih vozlišč.

- 927 Dalje, Republika Poljska meni, da bodo pravne spremembe v zvezi s cestnim prevozom privedle do povprečno 19-odstotnega povečanja števila tveganih ravnanj voznikov, povezanih z možnostjo kršitve zakona.
- 928 Na tretjem mestu, Republika Litva in Republika Poljska v zvezi s kršitvijo člena 94 PDEU trdita, da zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni upošteval ekonomskega položaja prevoznih podjetij.
- 929 Zaradi nezadostne ocene položaja trga prevoza v Uniji in upoštevnih geografskih posebnosti držav članic, kar zadeva ta trg, naj ne bi bilo upoštevano poslabšanje ekonomskega položaja prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije in v majhnih državah članicah zaradi uveljavitve obdobja mirovanja iz te določbe. Tožeče države članice v zvezi s tem opozarjajo, da je delež kabotaže znotraj celotne dejavnosti prevoza prevoznega podjetja veliko večji pri teh prevoznikih kot pri prevoznikih s sedežem v državah članicah v osrednjem delu Unije.
- 930 Republika Litva se v podporo trditvi glede učinka izključitve navedenih prevoznikov s trga, ki naj bi izhajal iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, poleg tega opira še na elemente, navedene v točkah 772 in 796 te sodbe, pridobljene iz študije ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi ter iz študije, navedene v članku iz specializiranega tiska, naslovljenem „Belgijci ne marajo prvega svežnja ukrepov za mobilnost. Po njihovem mnenju bodo njegove določbe tudi njihovim podjetjem povzročile izgube“.
- 931 Republika Poljska poudarja, da bo obdobje mirovanja zaradi negativnih posledic za veliko večino prevoznih podjetij povzročilo verjetno tveganje stečaja nekaterih od njih ali njihovo selitev v državo članice v osrednjem delu Unije. Poleg tega ta država članica pojasnjuje, da ni bilo upoštevano dejstvo, da bodo te posledice še posebej negativne za MSP, čeprav ta podjetja predstavljajo 90 % prevoznih podjetij.
- 932 Republika Poljska poleg tega meni, da sprejetje člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 med pandemijo covid-19 potrjuje, da ekonomski položaj prevoznikov ni bil upoštevan. Ekonomske učinke te pandemije naj bi namreč še posebej občutil prevozni sektor, ki je bil izpostavljen upadu povpraševanja in omejitvam pri prehodu notranjih meja, ki so jih države članice spet vzpostavile. Ti učinki pa naj bi bili prisotni že med zakonodajnim postopkom.
- 933 Parlament in Svet menita, da ta tožbena razloga nista utemeljena.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 934 Na prvem mestu, zavrnuti je treba trditve Republike Bolgarije v zvezi s kršitvijo člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU, saj – kot je razvidno iz točk 423 in 424 te sodbe – člen 3(3) PEU ni eden od parametrov, ki omogočajo presojo skladnosti določbe sekundarnega prava s primarnim pravom. Enako velja za člen 90 PDEU, v skladu s katerim se cilji Pogodb na področju prevoza uresničujejo „v okviru skupne prometne politike“.

- 935 Na drugem mestu, v zvezi s trditvami Republike Litve, Republike Bolgarije, Republike Malte in Republike Poljske, ki se nanašajo na kršitev člena 91(2) PDEU, je treba opozoriti, da mora zakonodajalec Unije v skladu s to določbo, kadar sprejema ukrepe iz odstavka 1 tega člena, katerih namen je izvajanje skupne prometne politike ob upoštevanju njenih posebnih značilnosti, upoštevati primere, ko bi uporaba teh ukrepov lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture.
- 936 Ker je zakonodajalec Unije Uredbo 2020/1055 sprejel na podlagi člena 91(1) PDEU, ta pravna podlaga pa se v okviru teh tožb ne izpodbija, bi moral pri sprejetju obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), te uredbe upoštevati zahteve, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.
- 937 V zvezi s tem, kot je bilo navedeno v točkah od 393 do 396 te sodbe, člen 91(2) PDEU zakonodajalcu Unije nalaga obveznost, da mora, kadar sprejme ukrepe iz odstavka 1 tega člena 91, „upoštevati“ njihov resen vpliv na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, kar spada v širši okvir ponderiranja različnih zadevnih ciljev in interesov. Kot je poleg tega poudaril generalni pravobranilec v točki 285 sklepnih predlogov, uporaba izraza „resno“ kaže na to, da navedena določba zahteva precej visoko stopnjo učinka zadevnih ukrepov na te parametre, ne pa zgolj to, da je poseženo vanje.
- 938 Tako iz člena 91(2) PDEU izhaja, da resni vplivi na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture ne pomenijo absolutnih meja z vidika širokega polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije na področju skupne prometne politike za sprejetje ukrepov v zvezi s tem, če upošteva te elemente.
- 939 Iz tega izhaja, da mora zakonodajalec Unije v okviru presoje vplivov, ki jih povzroči sprejetje ukrepa na podlagi člena 91(1) PDEU, uravnoteženo upoštevati različne zadevne interese, da bi dosegel legitimne cilje, ki si jih je zastavil. Tako zgolj dejstvo, da mora ta upoštevati življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter torej ekonomske interese prevoznih podjetij, ne nasprotuje temu, da se v zvezi z njimi sprejmejo omejujoči ukrepi (glej po analogiji sodbo z dne 9. septembra 2004, Španija in Finska/Parlament in Svet, C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 940 Iz tega izhaja, da člen 91(2) PDEU v bistvu odraža obveznost za zakonodajalca Unije, da ravna v skladu z načelom sorazmernosti, tako da sprejme ukrepe, s katerimi je mogoče uresničiti zastavljeni cilj, ki očitno ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo uresničitev, in ki so sorazmerni z navedenim ciljem.
- 941 Vendar je bilo v točki 859 te sodbe že ugotovljeno, da tožbeni razlogi in trditve, ki so jih navedle Republika Litva, Republika Bolgarija, Republika Malta in Republika Poljska ter se nanašajo na to, da se s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 krši načelo sorazmernosti, ne omogočajo ugotovitve, da je bilo to načelo kršeno.
- 942 Poleg tega je treba trditve Republike Bolgarije, s katerimi zakonodajalcu Unije očita, da se pred sprejetjem ukrepa v zvezi z obdobjem mirovanja ni znova posvetoval z EESO in OR, zavrnilo iz razlogov, navedenih v točkah od 898 do 910 te sodbe.
- 943 Dalje, poleg tega, da so bile trditve, navedene v okviru preučitve domnevne kršitve načela sorazmernosti, zavrnjene, niso Republika Litva, Republika Bolgarija, Republika Malta in Republika Poljska v podporo obravnavanim tožbenim razlogom in trditvam, s katerimi zatrjujejo kršitev člena 91(2) PDEU, predložile nobenega dodatnega elementa v podporo trditvam, da bo

obdobje mirovanja resno vplivalo na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v določenih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, česar naj zakonodajalec Unije ob uvedbi tega obdobja v nasprotju z navedeno določbo ne bi upošteval.

- 944 Prvič, kar zadeva vpliv ukrepa iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti, Republika Litva trdi, da bo imelo obdobje mirovanja škodljiv učinek v državah članicah, ki se, kot se je izrazila, nahajajo na „obrobju Unije“, saj bodo lahko opravile le tri kabotaže vsakih enajst dni in ne več vsakih sedem dni, kot je to določala predhodna zakonodaja. Kot pa je bilo navedeno v točkah 832 in 833 te sodbe, prevozna podjetja zaradi tega obdobja mirovanja niso prikrajšana za možnost, da še naprej opravljajo dejavnosti v okviru drugih prevozov razen kabotaže v isti državi članici gostiteljici, med drugim kabotažo v drugi državi članici gostiteljici. Kot poleg tega upravičeno trdi Svet in kot je bilo navedeno v točkah 834 in 835 te sodbe, je že pred spremembami, vnesenimi z Uredbo 2020/1055, iz člena 8(2) Uredbe št. 1072/2009 izhajalo, da mora zadevno vozilo med dvema cikloma kabotaže nekaj časa porabiti za mednarodni prevoz, preden lahko začne nov cikel kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 945 Poleg tega je v zvezi s tveganjem, da bo 35.000 delavcev v litovskem prevoznem sektorju izgubilo zaposlitev, iz članka iz specializiranega tiska, iz katerega je povzeta ta ocena, razvidno, da temelji na izjavi litovskega ministra za promet in komunikacije. Vendar taka izjava vsekakor ne more zadostovati kot dokaz resnega vpliva na stopnjo zaposlenosti.
- 946 Dalje, kar zadeva trditve Republike Poljske v zvezi z morebitnim resnim vplivom obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na stopnjo zaposlenosti, je treba ugotoviti, da ta država članica ob trditvi, da bi lahko ta ukrep povzročil umik prevoznikov s trga, ker ti ne bi mogli opravljati donosne dejavnosti, ni navedla potrebnih pojasnil, ki bi omogočala presojo njene utemeljenosti. Ta država članica v podporo svojim trditvam namreč znova napotuje na posledice izpolnjevanja obveznosti glede vračanja vozil, zaradi katerih naj bi bile potrebne dodatne vožnje brez tovora, ne da bi pojasnila, zakaj te posledice veljajo tudi za obdobje mirovanja.
- 947 V zvezi s tem je treba poudariti, da zaradi upoštevanja obdobja mirovanja kot takega niso potrebne dodatne vožnje. S takim obdobjem se zahteva zgolj to, da zadevno prevozno podjetje, ki v času trajanja obdobja mirovanja vozila ne bi želelo imobilizirati, v tem obdobju opravlja samo druge oblike prevoza razen kabotaž v isti državi članici gostiteljici, ki bi jih bilo mogoče opravljati, če navedenega obdobja ne bi bilo.
- 948 Torej je treba trditve Republike Poljske v zvezi z vplivom obdobja mirovanja na stopnjo zaposlenosti prav tako obravnavati kot špekulativne, saj ni bil predložen noben konkreten element v podporo njihovi utemeljenosti.
- 949 Drugič, kar zadeva vpliv ukrepa iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 na izkoriščanje prometne infrastrukture in na kakovost življenja na območjih v bližini glavnih prometnih vozlišč, je treba iz istih razlogov, kot so bili navedeni v točki 947 te sodbe, zavrnilo trditve Republike Poljske, ki temeljijo na tem, da naj bi obdobje mirovanja povzročilo znatno povečanje cestnega prometa. Prav tako tak vpliv očitno ne more izhajati iz obdobja, v katerem je vozilo imobilizirano, če v obdobju mirovanja ne bi bilo mogoče opraviti drugih prevozov razen kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 950 Dalje, kar zadeva trditve Republike Poljske v zvezi s povečanjem števila tveganih ravnanj, ki naj bi bilo domnevno posledica navedenega obdobja, so te špekulativne, zato z njimi ni mogoče dokazati kršitve zahtev, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.

- 951 Tretjič, če se trditve Republika Malte nanašajo na to, da obdobje mirovanja pomeni kršitev člena 91(2) PDEU, ker naj se z opredelitvijo danega prevoza kot mednarodni prevoz ali kabotaža ne bi upošteval poseben geografski položaj Malte, zadostuje ugotovitev – kot navaja Parlament in kot priznava ta država članica – da taka opredelitev izhaja iz opredelitev v členu 2, točki 2 in 6, Uredbe št. 1072/2009, torej določb, ki z Uredbo 2020/1055 niso bile spremenjene in ki se vsekakor nanašajo na vprašanje, ločeno od navedenega obdobja mirovanja. Torej zadostuje ugotovitev, da s takimi trditvami ni mogoče dokazati, da člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 pomeni kršitev člena 91(2) PDEU.
- 952 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvami Republike Litve, Republike Bolgarije in Republike Poljske, ki se nanašajo na domnevno kršitev člena 94 PDEU, zadostuje navesti, da ta določba, v skladu s katero je treba pri vseh ukrepih, sprejetih v okviru Pogodb, „ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje“, upoštevati ekonomski položaj prevoznikov, v obravnavanem primeru ni upoštevna. Člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim uvedeno obdobje mirovanja med dvema cikloma kabotaže v isti državi članici, namreč ne ureja prevoznih tarif in pogojev za prevoz blaga ali potnikov, ampak pravila, v skladu s katerimi lahko prevoznik po izteku prvega cikla kabotaže v državi članici gostiteljici začne nov cikel kabotaže v isti državi članici gostiteljici.
- 953 Zato je treba tretji tožbeni razlog Republike Litve, peti tožbeni razlog Republike Bolgarije v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, prvi tožbeni razlog Republike Malte ter drugi in tretji tožbeni razlog Republike Poljske zavrniti kot neutemeljene.

### ***e) Kršitev temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU***

#### *1) Trditve strank*

- 954 Na prvem mestu, Republika Litva s prvim delom drugega tožbenega razloga trdi, da obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 krši člen 26 PDEU, ker prva od teh določb omejuje delovanje notranjega trga in učinkovitost logistične verige.
- 955 To, da se cilj vzpostavitve notranjega trga iz člena 26 PDEU izvaja in natančneje določa z drugimi določbami Pogodb, naj temu členu ne bi odvzelo upoštevnosti, kot naj bi Sodišče priznalo v sodbi z dne 27. aprila 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, točki 43 in 44).
- 956 Čeprav je skupna prometna politika posebej urejena z naslovom VI tretjega dela Pogodbe DEU, naj bi se načela glede notranjega trga načeloma uporabljala na področju prevoza, pri čemer naj bi bil cilj te skupne politike zgolj dopolniti in učinkoviteje izvajati temeljne svoboščine na tem področju, zlasti svobodo opravljanja storitev, na kateri temelji navedena skupna politika.
- 957 Vendar naj obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ne bi omogočalo uresničevanja cilja, zastavljenega s to uredbo, ki je preprečevanje izkrivljanj konkurence, saj naj bi bila z njim kabotaža tako zelo omejena, da naj bi bil temeljno ogrožen cilj enotnega trga. V zvezi s tem naj bi bila v oceni učinka – sklop o sedežu (del 2/2, str. 48) poudarjena potreba po ohranitvi že dosežene stopnje liberalizacije, pri čemer naj bi bilo navedeno, da cilj potrebnih sprememb predpisov ni sprememba obstoječe stopnje liberalizacije, ampak je to boljše izvajanje pravil na tem področju. Tudi v uvodni izjavi 20 navedene uredbe naj bi bilo prav tako navedeno, da je treba ohranjati že doseženo stopnjo liberalizacije.

- 958 To, da se prevoznikom nerezidentom omeji opravljanje prevoznih storitev, naj bi pomenilo temeljno oviro za svobodo opravljanja storitev. Sodišče naj bi tako v točki 70 sodbe z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220), razsodilo, da je Svet kršil Pogodbi, ker ni določil pogojev za dostop prevoznikov nerezidentov do domačega prevoza v eni od držav članic.
- 959 Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL 2003, L 236, str. 17), ki jo je Republika Litva podpisala 16. aprila 2003 in je začela veljati 1. maja 2004, naj bi določala odprtje trga cestnega prevoza tovora v Uniji za prevoznike s sedežem v Litvi in odpravo vseh omejitev pri opravljanju storitev litovskih prevoznikov v drugih državah članicah najpozneje v petih letih od datuma pristopa. Republika Litva naj bi od svojega članstva v Uniji pričakovala predpise, ki zagotavljajo prost in odprt trg. Obdobje mirovanja pa naj bi povečevalo omejitve opravljanja storitev na področju cestnega prevoza.
- 960 V beli knjigi, naslovljeni „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“ (COM(2011) 144 final, str. 12 in 21), naj bi Komisija poleg tega navedla cilj „nadaljeva[ti] liberalizacij[o] trgov cestnega tovornega prometa“ in še zlasti „nadaljevati prizadevanja za odstranitev preostalih ovir za kabotažo“.
- 961 Zato naj bi bilo obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ne le nezdržljivo s temi cilji, ampak naj bi tudi temeljno oviralo nemoteno delovanje notranjega trga in svobodo opravljanja storitev v sektorju prevoza, saj naj bi privedlo do posredne diskriminacije držav članic z obrobja Unije in majhnih držav članic.
- 962 Poleg tega Republika Litva trdi, da se svoboda opravljanja storitev ne sme razlikovati glede na zadevni sektor dejavnosti, če za to ni objektivnih razlogov. V sektorju zračnega prevoza pa naj bi bile odpravljene vse omejitve kabotaže, da bi se spodbudil razvoj tega sektorja in izboljšale storitve, ki so na voljo uporabnikom. Nasprotno, v sektorju cestnega prevoza naj bi se pričakovana liberalizacija umaknila ukrepom zapiranja trga držav članic za prevoznike nerezidente, kar naj bi preprečevalo razvoj tega sektorja in optimizacijo storitev.
- 963 Na drugem mestu, Republika Bolgarija s prvim delom sedmega tožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, trdi, da je s to določbo kršen člen 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU.
- 964 Ta država članica meni, da obdobje mirovanja iz navedenega člena 2, točka 4(a), precej omejuje svobodo opravljanja prevoznih storitev, ki jo prevoznikom zagotavlja skupna prometna politika.
- 965 Kot naj bi bilo v zvezi s tem razvidno iz točk 64 in 65 sodbe z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220), naj bi moral po eni strani zakonodajalec Unije v skladu s členom 91(1)(a) in (b) PDEU vzpostaviti svobodo opravljanja storitev na področju prevoza ter ob upoštevanju zahtev, povezanih s svobodo opravljanja storitev, odpraviti vse oblike diskriminacije ponudnikov storitev na podlagi državljanstva ali okoliščine, da ima ta sedež

v državi članici, ki ni država, v kateri je treba opraviti storitev. Po drugi strani naj zakonodajalec Unije v zvezi s tem ne bi razpolagal z diskrecijsko pravico, na katero se lahko sklicuje na drugih področjih skupne prometne politike.

- 966 Medtem ko naj bi bil namen Uredbe št. 1072/2009 odpraviti take oblike diskriminacije in omejitve, naložene za dostop do trgov držav članic v okviru postopnega dokončanja enotnega evropskega trga, pa naj bi bila z obdobjem mirovanja ponovno uvedena ena od oblik diskriminacije, kar naj bi pomenilo nazadovanje pri vzpostavitvi skupne prometne politike. Zakonodajalec Unije naj s tem ne bi izpolnil obveznosti, da zagotovi uporabo načel svobode opravljanja storitev v okviru skupne prometne politike.
- 967 Poleg tega naj omejitev svobode opravljanje storitev, ki izhaja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ne bi bila utemeljena zaradi nesorazmernosti te določbe.
- 968 Če bi Sodišče menilo, da je to vprašanje urejeno tudi s členom 56 PDEU, Republika Bolgarija pojasnjuje, da njen tožbeni razlog temelji tudi na tem členu.
- 969 Na tretjem mestu, Republika Bolgarija z drugim delom sedmega tožbenega razloga v delu, v katerem z njim izpodbija člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, trdi, da je treba to določbo zaradi resnih posledic za prosti pretok blaga obravnavati kot ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve, ki je na podlagi členov 34 in 35 PDEU prepovedan.
- 970 Ta država članica opozarja, da je lahko v skladu s členom 36 PDEU tak ukrep utemeljen le, če se z njim uresničujejo določeni cilji in če ni sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami. Poleg tega naj bi iz ustaljene sodne prakse izhajalo, da je mogoče nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbama, ali zmanjšujejo njegovo privlačnost, dopustiti le, če se z njimi uresničuje cilj v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresnitve tega cilja in če ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo uresničitev. Vendar Republika Bolgarija iz razlogov, navedenih v okviru drugih tožbenih razlogov, meni, da je obdobje mirovanja, določeno v tem členu 2, točka 4(a), nesorazmerno in zato neutemeljeno.
- 971 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi niso utemeljeni.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 972 Na prvem mestu, v zvezi s kršitvijo člena 26 PDEU, ki jo zatrjuje Republika Litva, je treba opozoriti, da v skladu z odstavkom 1 tega člena „Unija sprejme ukrepe za vzpostavitev ali zagotavljanje delovanja notranjega trga v skladu z ustreznimi določbami Pogodb“, medtem ko je v odstavku 2 tega člena pojasnjeno, da „[n]otranji trg zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami Pogodb zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala“.
- 973 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 678 sklepnih predlogov, iz tega sledi, da se na člen 26 PDEU ni mogoče sklicevati samostojno, ne da bi s tem zanemarili doseg in polni učinek drugih upoštevanih določb Pogodbe DEU, zlasti člena 58(1) PDEU. Taka ugotovitev naj bi bila še toliko nujnejša, kadar se ukrepi, katerih zakonitost se izpodbija, v obravnavani zadevi člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, nanašajo na svobodo opravljanja storitev na področju prevoza, za katero v primarni zakonodaji velja posebna pravna ureditev (glej v tem smislu sodbo z dne 18. marca 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, točka 36).

- 974 Kot namreč izhaja iz točk od 352 do 358 te sodbe in kot priznava Republika Litva, svobode opravljanja storitev na tem področju ne ureja člen 56 PDEU, ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev na splošno, ampak člen 58(1) PDEU, ki je posebna določba, v skladu s katero „[s]vobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu“, in sicer naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki vsebuje člene od 90 do 100 PDEU. Tako imajo prevozna podjetja pravico do svobode opravljanja prevoznih storitev le, če jim je bila ta pravica podeljena z ukrepi sekundarnega prava, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi določb Pogodbe DEU o skupni prometni politiki, zlasti člena 91(1) PDEU.
- 975 Prav to je cilj Uredbe 2020/1055, ki jo je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi te določbe, v kateri je, natančneje, v točki (b) navedeno, da ta zakonodajalec določi pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža, s čimer je vzpostavljeno razlikovanje med kabotažo in povsem domačim prevozom, kot je bilo ugotovljeno v točki 884 te sodbe.
- 976 Pojasniti je treba še, da v zvezi s tem ni mogoče upoštevati dejstva, ki ga je izpostavila Republika Litva, to je, da je Sodišče v sodbi z dne 27. aprila 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, točke od 42 do 44), izdani v okviru zadeve, ki se je nanašala na izvoz kemikalije v tretjo državo, ob upoštevanju člena 26 PDEU pojem „dajanje v promet“ v smislu uredbe Unije, na katero se je nanašala ta zadeva in je bila sprejeta na podlagi člena 114 PDEU, razložilo tako, da se nanaša na notranji trg.
- 977 Na drugem mestu, kar zadeva trditve Republike Litve in Republike Bolgarije, ki se nanašajo na kršitev svobode opravljanje storitev na področju prevoza, je treba opozoriti, prvič, da iz razlogov, navedenih v točkah od 832 do 837 te sodbe, ni mogoče šteti, da je s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 poseženo v že doseženo stopnjo liberalizacije. Zakonodajalec Unije je želel namreč z Uredbo 2020/1055 ohraniti pravno ureditev kabotaže, ki se je uporabljala pred tem in v okviru katere se je s členom 8(2) Uredbe št. 1072/2009 že zahtevalo, da mora zadevno vozilo med dvema cikloma kabotaže nekaj časa porabiti za mednarodni prevoz, preden lahko začne nov cikel kabotaže v isti državi članici gostiteljici. Zakonodajalec Unije je želel to pravno ureditev razjasniti z določitvijo dodatnega ukrepa v obliki obdobja mirovanja, katerega namen je zagotoviti začasnost kabotaže v skladu s ciljem, ki ga je želel uresničiti s sprejetjem Uredbe št. 1072/2009. Zavrtni je torej treba trditve Republike Litve, da se z navedenim členom 2, točka 4(a), omejuje delovanje notranjega trga in da tako zelo omejuje kabotažo, da naj bi bil temeljno ogrožen cilj enotnega trga.
- 978 V zvezi s tem je treba dodati, da Republika Litva sicer še trdi, da je s členom 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 omejena učinkovitost logistične verige, vendar ne navaja nobenega konkretnega elementa v podporo tej trditvi, zato jo je treba zavrniti.
- 979 Drugič, iz razlogov, navedenih v točkah od 872 do 891 te sodbe, ni mogoče niti trditi, da ta določba pomeni omejevanje svobode opravljanja storitev, ki bi pomenilo diskriminacijo držav članic, ki se, kot se je izrazila ta tožeča država članica, nahajajo na „obrobju Unije“, in majhnih držav članic.
- 980 Tretjič, kar zadeva sodbo z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220), na katero se sklicujeta Republika Litva in Republika Bolgarija, je treba ugotoviti, da je Sodišče zlasti v točkah 67 in 70 te sodbe razsodilo, da je Svet v vlogi zakonodajalca, ki mu je bila podeljena s Pogodbo EGS, kršil Pogodbi, ker ni izvrševal pristojnosti, ki mu je bila podeljena s členom 75 Pogodbe EGS, ki je postal člen 91 PDEU, da bi med drugim v okviru liberalizacije opravljanja storitev v sektorju prevoza določil pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža.

- 981 Torej se na to sodno prakso v obravnavani zadevi ni mogoče učinkovito sklicevati za izpodbijanje zakonitosti določbe, ki jo je zakonodajalec Unije sprejel prav ob izvrševanju pristojnosti, določenih s členom 91 PDEU.
- 982 Dalje, v zvezi s tem, da se Republika Bolgarija natančneje opira na točki 64 in 65 sodbe z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220), je dovolj opozoriti, da je Sodišče v teh dveh točkah sicer res razsodilo, da mora zakonodajalec Unije v skladu s členom 75 Pogodbe EGS, ki je postal člen 91 PDEU, vzpostaviti svobodo opravljanja storitev na področju prevoza in da v zvezi s tem ne razpolaga z diskrecijsko pravico, na katero se lahko sklicuje na drugih področjih skupne prometne politike. Vendar nič manj ne drži, da ima zakonodajalec Unije pri izvrševanju te pristojnosti za opredelitev pravil izvajanja navedene svobode opravljanja storitev na področju prevoza, med drugim za sprejetje ureditve, ki se uporablja za kabotažo, kot je bilo navedeno v točkah 242 in 247 te sodbe, široko polje proste presoje za uskladitev različnih prisotnih interesov, pri čemer to polje proste presoje, kot je bilo ugotovljeno pri preučitvi tožbenih razlogov, ki se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti, pri sprejetju člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni bilo preseženo.
- 983 Četrtrič, kar zadeva trditve Republike Litve, ki se nanašajo na pogodbo o njenem pristopu k Uniji, zadostuje ugotovitev, da ta država članica navaja zgolj splošne trditve, ne pa tudi določb te pogodbe, v skladu s katerimi naj bi bila odpravljena vsakršna omejitev opravljanja storitev litovskih prevoznikov v drugih državah članicah, po potrebi s sprejetjem ureditve izvzetja teh prevoznikov glede na določbe, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi člena 91(1) PDEU in se uporabljajo za cestne prevoznike iz drugih držav članic.
- 984 Petič, kar zadeva trditev, ki se nanaša na nespoštovanje ciljev, določenih v beli knjigi, naslovljeni „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“ (COM(2011) 144 final), zadostuje opozoriti, da ta bela knjiga izhaja iz sporočila Komisije in zato ni zavezujoča. Iz tega sledi, da zakonitosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni mogoče presojati glede na to belo knjigo.
- 985 Šestič, trditev, ki se nanaša na spremembo ureditve, ki se uporablja za kabotažo v sektorju zračnega prevoza, je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 836 te sodbe.
- 986 Na tretjem mestu, kar zadeva trditve Republike Bolgarije v zvezi s kršitvijo prostega pretoka blaga, ta država članica ne pojasnjuje, kako naj bi člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 omejeval to svoboščino niti v čem naj bi bili njegovi učinki enaki domnevni količinski omejitvi, na katero napotuje ta država članica.
- 987 Natančneje, navedena država članica razen sklica na člene od 34 do 36 PDEU in sodno prakso Sodišča v zvezi s okoliščinami, v katerih je mogoče tako količinsko omejitev šteti za utemeljeno na podlagi člena 36 PDEU, zgolj napotuje na trditve, navedene v okviru drugega tožbenega razloga iz svoje tožbe, za katerega je bilo v točkah 859 in 891 te sodbe razsojeno, da ni utemeljen.
- 988 Zato je treba prvi del drugega tožbenega razloga Republike Litve in oba dela sedmega tožbenega razloga Republike Bolgarije zavrniti kot neutemeljene v delu, v katerem se nanašajo na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.

**f) Kršitev pravil prava Unije in zavez Unije na področju varstva okolja**

*1) Trditve strank*

- 989 Republika Litva s prvim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija z obema deloma prvega tožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in Republika Poljska s tožbenim razlogom, ki je skupen za vse izpodbijane določbe te uredbe, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 4(a), te uredbe, trdijo, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te določbe kršil pravila prava Unije na področju varstva okolja. Republika Litva se v zvezi s tem sklicuje na kršitev člena 3(3) PEU, členov 11 in 191 PDEU ter politike Unije na področju okolja in boja proti podnebnim spremembam. Republika Bolgarija na eni strani zatrjuje kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU in členom 11 PDEU ter člena 37 Listine ter na drugi strani kršitev člena 3(5) PEU, člena 208(2) in člena 216(2) PDEU ter Pariškega sporazuma. Republika Poljska se sklicuje na kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine.
- 990 Na prvem mestu, Republika Litva, Republika Bolgarija in Republika Poljska trdijo, da mora zakonodajalec Unije v skladu s členom 3(3) PEU, členom 11 PDEU, členom 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU, členom 191 PDEU in členom 37 Listine upoštevati zahteve varstva okolja tako pri določanju in izvajanju politik Unije, ki niso politike varstva okolja in boja proti podnebnim spremembam, kot v okviru drugih ukrepov Unije. Cilja varstva okolja, določenega v členu 191 PDEU, naj namreč ne bi bilo mogoče upoštevati niti uresničiti zgolj z ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 192 PDEU, v okviru ločene in samostojne politike. Načelo vključevanja, določeno v členu 11 PDEU, naj bi omogočalo uskladitev ciljev in zahtev glede varstva okolja z drugimi interesi in cilji, ki si jih je zastavila Unija.
- 991 Republika Poljska meni, da razlaga, po kateri naj bi se člen 11 PDEU nanašal na področja prava Unije, ne pa na posamične ukrepe, ne bi omogočala uresničitve cilja, zastavljenega s to določbo. V zvezi s tem naj ne bi bilo mogoče upoštevati niti njene razlage, po kateri se predpostavi, da je zakonodajalec Unije pri sprejetju predpisov na drugem področju razen okolja upošteval akte, ki so bili že sprejeti na področju okolja. To, da je Uredba 2020/1055 sestavni del širšega svežnja, katerega namen je razogljichenje sektorja cestnega prevoza, naj ne bi dokazovalo, da je bil vpliv te uredbe na okolje, še zlasti na možnost doseganja okoljskih ciljev, določenih v dokumentih in aktih, ki jih je sprejela Unija na področju okolja, ustrezno upoštevan. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče niti šteti, da ostanejo cilji glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ko so enkrat določeni, nespremenjeni ne glede na to, kakšne dodatne emisije nastanejo v prihodnosti zaradi obveznosti, ki izhajajo iz nove ureditve Unije.
- 992 Republika Litva in Republika Poljska se strinjata z razlago generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v točkah 59 in 60 sklepnih predlogih v zadevi Avstrija/Parlament in Svet (C-161/04, EU:C:2006:66), po kateri se lahko člen 11 PDEU uporablja kot standard za preizkus veljavnosti zakonodaje Unije, samo kadar je očitno, da okoljski interesi niso bili upoštevani ali so bili povsem prezrti. Kadar se ugotovi, da posamezni ukrep, ki ga sprejme zakonodajalec Unije, škodljivo vpliva na uresničevanje ciljev, ki jih je ta določil v drugih aktih sekundarnega prava, sprejetih na področju okolja, naj bi moral ta zakonodajalec uravnovesiti interese v navzkrižju in, če je to primerno, vnesti ustrezne spremembe v akte, ki se uporabljajo na področju okolja.
- 993 V obravnavani zadevi naj zakonodajalec Unije ne bi izpolnil te obveznosti, ker naj ne bi preučil vpliva ukrepov, določenih z Uredbo 2020/1055, zlasti obdobja mirovanja, na zahteve na področju okolja.

- 994 Republika Bolgarija trdi, da neobstoj pozitivnega vpliva danega ukrepa na okolje sicer sam zase še ne pomeni kršitve prava Unije na področju varstva okolja, vendar jih ukrepi iz Uredbe 2020/1055, zlasti navedeno obdobje mirovanja, očitno ogrožajo, kar bi lahko izničilo številne druge ukrepe, katerih namen je varstvo okolja in zmanjšanje emisij onesnaževal.
- 995 Republika Litva in Republika Poljska natančneje trdita, da je izvajanje ukrepov iz Uredbe 2020/1055, zlasti navedenega obdobja mirovanja, povod za dodatne vožnje težkih tovornih vozil, tudi brez tovora, kar naj bi povzročalo emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka, ki so razlog za številne zdravstvene težave. Republika Litva navaja, da te neugodnosti izhajajo zlasti iz obveznosti, da vozila ob koncu cikla kabotaže zaradi obdobja mirovanja zapustijo ozemlje države članice gostiteljice.
- 996 Ti državi članici navajata, da bodo na podlagi študije ECIPE, naslovljene „Dodatni 4 milijoni ton CO<sub>2</sub> zaradi predlaganih pravil Unije o kabotaži v svežnju ukrepov za mobilnost“, ter študije ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi, ki sta bili izvedeni na podlagi izračunov mreže KPMG za bolgarski sektor mednarodnega prevoza in podatkov Eurostata, dodatne emisije CO<sub>2</sub> za celotno Unijo, nastale zaradi predlagane spremembe določb o kabotaži, znašale približno štiri milijone ton.
- 997 Te okoljske posledice naj bi nastale poleg tistih, ki izhajajo iz drugih ukrepov, določenih z Uredbo 2020/1055. Tako naj bi na podlagi lastnih ocen Republike Poljske dodatna potovanja brez tovora zaradi obveznosti vračanja vozil, ki se bo uporabljala za poljski vozni park vozil, katerih masa presega 2,5 tone in ki delujejo v mednarodnem prevozu, povzročila 672.024 ton CO<sub>2</sub>. Ta država članica navaja tudi, da bodo na podlagi presoje IRU, kot izhajajo iz odprtega pisma z dne 26. oktobra 2018, samo obvezne vrnitve vozil, naložene z Uredbo 2020/1055, povzročile do dodatnih 100.000 ton CO<sub>2</sub> na leto. Iz poročila, ki ga je pripravila mreža KPMG, naslovljenega „Ocena učinka v zvezi z začasnim sporazumom glede prvega svežnja ukrepov za mobilnost“, naj bi bilo na podlagi primera bolgarskih prevoznikov prav tako razvidno, da bo letno povečanje emisij CO<sub>2</sub>, ki ga bodo povzročile te obvezne vrnitve v Bolgarijo, znašalo približno 71.000 ton.
- 998 Po mnenju Republike Litve in Republike Poljske bi lahko te dodatne emisije CO<sub>2</sub> pomenile oviro za uresničevanje podnebnih ciljev, ki si jih je Unija zastavila do leta 2050 in kot jih je Komisija navedla v Zelenem dogovoru, torej ciljev, ki naj bi jih Evropski svet 12. decembra 2019 sprejel kot svoje. Republika Poljska se poleg tega sklicuje na Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 17. septembra 2020, naslovljeno „Krepitev evropskih podnebnih ambicij do leta 2030: Vlaganje v podnebno nevtralno prihodnost v korist naših državljanov“.
- 999 Republika Poljska meni, da bi lahko navedene dodatne emisije CO<sub>2</sub> tudi ogrozile uresničevanje ciljev, določenih v Uredbi 2018/842, s strani držav članic.
- 1000 Kar zadeva dodatne emisije onesnaževal zraka, bi te po mnenju Republike Poljske lahko bistveno ovirale izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Direktive 2016/2284. Te dodatne emisije bi lahko ogrozile tudi cilje Direktive 2008/50.
- 1001 Republika Litva meni, da je treba upoštevati tudi Uredbo (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) (UL 2021, L 243, str. 1), katere člen 2 v zvezi s ciljem podnebne nevtralnosti določa, da je treba ta cilj v Uniji doseči najpozneje do leta 2050 ter da morajo institucije Unije in države članice sprejeti potrebne

ukrepe vsaka od njih na svoji ravni, da se omogoči skupno doseganje tega cilja, pri čemer se upošteva pomen spodbujanja tako pravičnosti in solidarnosti med državami članicami kot stroškovne učinkovitosti pri doseganju navedenega cilja.

- 1002 Čeprav naj bi nekatere države članice in Komisija opozorile na nujnost upoštevanja vpliva predlaganih ukrepov, zlasti obveznosti vračanja vozil in omejitev, ki se uporabljajo za kabotažo, na povečanje števila voženj brez tovora in emisij CO<sub>2</sub>, pri čemer so poudarile potrebo po izvedbi ocene učinka za vse te ukrepe na ravni Unije, naj se zakonodajalec Unije ne bi zmenil za te pomisleke. Priprava dodatnih analiz pred koncem leta 2020, ki jo je napovedala komisarka za promet A. Vălean v zvezi z učinki obveznega vračanja vozil v državo članico sedeža vsakih osem tednov in omejitvami, ki se uporabljajo za kombinirane prevoze, naj ne bi nikakor odpravila te pomanjkljivosti.
- 1003 Nasprotno, študija, naslovljena „Ocena učinka določbe v okviru revizije Uredbe (ES) št. 1071/2009 in Uredbe (ES) št. 1072/2009“, in študija, naslovljena „*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*“ („Prvi sveženj ukrepov za mobilnost – Zbiranje podatkov in analiza posledic omejitev na področju kabotaže na cestne vožnje v okviru kombiniranega prevoza – Končno poročilo“) iz novembra 2020 (v nadaljevanju: študija o omejitvah na področju kabotaže pri kombiniranem prevozu), naj bi potrjevali utemeljenost očitkov, navedenih zoper obdobje mirovanja.
- 1004 Na drugem mestu, Republika Bolgarija trdi, da se s tem obdobjem mirovanja kršijo zahteve glede varstva okolja, ki izhajajo iz mednarodnih zavez Unije. Ta država članica opozarja na besedilo člena 208(2) PDEU, v skladu s katerim „Unija in države članice izpolnjujejo svoje obveznosti in upoštevajo cilje, ki so se jim zavezale v okviru OZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij“, in na besedilo člena 216(2) PDEU, ki določa, da so „[s]porazumi, ki jih sklene Unija, [...] zavezujoči za njene institucije in države članice“.
- 1005 Tako naj bi moral zakonodajalec Unije upoštevati obveznosti in cilje, ki izhajajo iz Pariškega sporazuma, sprejetega na podlagi UNFCCC in ki ga je Unija odobrila s Sklepom Sveta (EU) 2016/1841 z dne 5. oktobra 2016 o sklenitvi Pariškega sporazuma, sprejetega na podlagi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, v imenu Evropske unije (UL 2016, L 282, str. 1).
- 1006 Republika Bolgarija navaja, da ti cilji v skladu s členom 4 Pariškega sporazuma zajemajo to, da se začne „čim prej [...] zmanjševati globalno raven emisij toplogrednih plinov“, potem prizadevanje „za naglo zmanjšanje teh emisij skladno z najboljšimi razpoložljivimi znanstvenimi dognanji“ ter skrb za „okoljsko celovitost“, v skladu s členom 2 tega sporazuma pa še povečanje „sposobnost[i] prilagajanja [podnebnim spremembam in] spodbuja[nje] razvoj[a], usmerjen[ega] v družbo z nizkimi emisijami toplogrednih plinov“.
- 1007 Ta država članica opozarja tudi na uvodno izjavo 2 Uredbe (EU) 2019/1242 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o določitvi standardov emisijskih vrednosti CO<sub>2</sub> za nova težka vozila in spremembi uredb (ES) št. 595/2009 in (EU) 2018/956 Evropskega parlamenta in Sveta ter Direktive Sveta 96/53/ES (UL 2019, L 198, str. 202), v skladu s katero je treba, „[d]a bi prispevali k ciljem Pariškega sporazuma, [...] pospešiti preoblikovanje celotnega prometnega sektorja v smeri ničelnih emisij“ in je treba „[t]udi emisije onesnaževal zraka v prometu, ki zelo škodijo našemu zdravju in okolju, [...] brez odlašanja izrazito zmanjšati“. Republika Bolgarija

nazadnje navaja, da je Evropski svet v sklepih z dne 12. decembra 2019 navedel, da morajo biti „[z]adevna zakonodaja in politike [Unije] [...] v celoti usklajene s ciljem podnebne nevtralnosti, h kateremu morajo tudi prispevati, ob hkratnem zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev“.

- 1008 Vendar naj bi bili ukrepi iz Uredbe 2020/1055, zlasti obdobje mirovanja, v nasprotju s cilji Pariškega sporazuma, kar naj bi pomenilo kršitev člena 208(2) in člena 216(2) PDEU.
- 1009 Poleg tega Republika Bolgarija trdi, da mora Unija v skladu s členom 3(5) PEU prispevati „k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava“. Tako naj bi moral zakonodajalec Unije pri sprejetju akta prava Unije spoštovati mednarodno pravo kot celoto. Vendar naj Uredba 2020/1055 ne bi bila združljiva z zadnjenavedenim pravom.
- 1010 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1011 Kar na prvem mestu zadeva določitev pravil prava Unije na področju varstva okolja, katerih kršitev je v obravnavani zadevi mogoče zatrjevati, je treba iz razlogov, navedenih v točkah 423, 424 in 934 te sodbe, zavriniti, prvič, trditve Republike Litve v zvezi s kršitvijo člena 3(3) PEU ter trditve Republike Bolgarije v zvezi s kršitvijo člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU.
- 1012 Drugič, kar zadeva člen 191 PDEU, na katerega se sklicuje Republika Litva, je ta umeščen v naslov XX tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na okoljsko politiko Unije. Vendar Uredba 2020/1055 ni bila sprejeta v okviru te politike, ampak v okviru skupne prometne politike, ki se obravnava v naslovu VI istega tretjega dela Pogodbe DEU, natančneje na podlagi člena 91(1) PDEU, pri čemer se ta pravna podlaga v okviru teh tožb ne izpodbija.
- 1013 V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da zakonodajni akt, kot je Uredba 2020/1055, ne more spadati na področje uporabe okoljske politike Unije samo zato, ker je treba z njim upoštevati zahteve v zvezi z varstvom okolja (glej v tem smislu sodbo z dne 15. aprila 2021, Nizozemska/Svet in Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 1014 Iz tega izhaja, da pri preučitvi zakonitosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni mogoče upoštevati člena 191 PDEU, ki se nanaša na politiko Unije na področju okolja.
- 1015 Tretjič, iz razlogov, navedenih v točkah 431 in 432 te sodbe, enako velja za druge instrumente sekundarnega prava Unije, za Zeleni dogovor, za sporočilo Komisije, navedeno v točki 998 te sodbe, in za sklepe Evropskega sveta z dne 12. decembra 2019, na katere se sklicujejo Republika Litva, Republika Bolgarija in Republika Poljska.
- 1016 V teh okoliščinah in iz razlogov, navedenih v točkah od 428 do 430 te sodbe, je treba zgolj preučiti, ali je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 2, točka 4(d), Uredbe 2020/1055 kršil zahteve, povezane z varstvom okolja, ki izhajajo iz člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.
- 1017 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da je člen 11 PDEU prečna določba, kar pomeni, da mora zakonodajalec Unije zahteve, povezane z varstvom okolja, vključiti v politike in dejavnosti Unije, med drugim v skupno prometno politiko, katere del je Uredba 2020/1055.

- 1018 Po drugi strani se nadzor nad zakonitostjo člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ki ga mora opraviti Sodišče, v obravnavani zadevi z vidika člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, nanaša na akt Unije, v okviru katerega mora njen zakonodajalec zagotoviti – kot je razvidno med drugim iz točk 813, 814, 854 in 855 te sodbe – ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi in cilji.
- 1019 Čeprav bi imelo torej v teh okoliščinah obdobje mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, obravnavano ločeno, znatne negativne učinke na okolje, bi bilo treba za opredelitev, ali je treba ugotoviti kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, upoštevati še drugo delovanje zakonodajalca Unije z namenom omejitve takih učinkov cestnega prevoza na okolje in doseganja splošnega cilja zmanjšanja emisij onesnaževal.
- 1020 Prvič, v obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija zgolj na splošno in abstraktno trdi, da so ukrepi iz Uredbe 2020/1055, zlasti obdobje mirovanja, v nasprotju z določbami prava Unije v zvezi z varstvom okolja, vendar ne da bi svoje trditve podprla z dokaznimi elementi.
- 1021 Drugič, Republika Litva in Republika Poljska v svojih trditvah navajata, da se bodo zaradi obdobja mirovanja povečale emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka zaradi dodatnih potovanj težkih tovornih vozil, pogosto brez tovora, kot posledice njegovega upoštevanja.
- 1022 Vendar te trditve temeljijo na napačni premisi. Kot je bilo namreč navedeno v točki 843 te sodbe, upoštevanje tega obdobja mirovanja ne pomeni, da se mora vozilo, še toliko manj brez tovora, vrniti v operativni center zadevnega prevoznega podjetja. Poleg tega prevozi, ki bi jih prevozniki opravili v obdobju mirovanja po prvem ciklu kabotaže v državi članici, ne bi pomenili dodatnih voženj, ampak bi nadomestili kabotažo, ki bi bila morda opravljena v isti državi članici, če navedenega obdobja mirovanja ne bi bilo. Dalje, če med obdobjem mirovanja ne bi bilo mogoče opraviti nobenih drugih prevozov razen kabotaže v isti državi članici gostiteljici, je povsem očitno, da ne bi bilo mogoče šteti, da se zaradi posledičnega obdobja imobilizacije vozila povečajo emisije onesnaževal zraka.
- 1023 Iz tega sledi, da obdobje mirovanja zaradi dodatnih voženj, ki naj bi jih bilo domnevno treba organizirati, ne bo imelo znatnih negativnih učinkov na okolje, ki ne bi bili vključeni v presojo zakonodajalca Unije.
- 1024 Trditve Republike Litve in Republike Poljske ne morejo omajati te presoje.
- 1025 Kar zadeva trditev Republike Litve, da se bo zaradi obdobja mirovanja povečal promet vozil zaradi obveznosti, da ta v času trajanja navedenega obdobja mirovanja zapustijo ozemlje države članice gostiteljice, namreč zadostuje opozoriti, da morajo v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1072/2009, ki ni bil spremenjen z Uredbo 2020/1055, vozila ob koncu prvega cikla kabotaže nujno zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, preden lahko, če je to primerno, po opravljenem novem mednarodnem prevozu začnejo nov cikel kabotaže v isti državi članici.
- 1026 Poleg tega ni mogoče sprejeti trditev Republike Litve in Republike Poljske, ki se nanašajo na študije iz točk 996 in 997 te sodbe. Kar namreč po eni strani zadeva ocene iz študij ECIPE v zvezi z okoljskimi posledicami, povezanimi s kabotažo, so bile ekstrapolirane na podlagi izračunov mreže KPMG za bolgarski sektor prevoza. Ne da bi bilo treba opredeliti, ali izračuni, na katerih temeljijo te študije, zajemajo tudi vplive, ki izhajajo iz obveznosti glede vračanja vozil, je treba ugotoviti, da se vsekakor nanašajo na spremembo ureditve kabotaže, ki temelji na predpostavki,

da mora biti kabotaža izvedena v treh dneh po zadnjem raztovarjanju, ki se opravi v državi članici gostiteljici med mednarodnim prevozom vanjo. Kot pa je priznано zlasti v študiji ECIPE o diskriminaciji, izključevanju in okoljski škodi (str. 19), se ta predpostavka razlikuje od ukrepa, ki ga je v obravnavani zadevi sprejel zakonodajalec Unije.

- 1027 Po drugi strani in kot je bilo navedeno v točki 844 te sodbe, pri presoji okoljskih posledic obdobja mirovanja iz člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 ni mogoče upoštevati ocen, ki se nanašajo na posledice, povezane z obveznostjo glede vračanja vozil, med njimi zlasti lastnih ocen Republike Poljske ali tistih iz odprtega pisma IRU in poročila, ki ga je pripravila mreža KPMG, na katere se sklicuje ta država članica, saj to obdobje mirovanja ne pomeni, da se morajo vozila vrniti v operativni center zadevnega prevoznega podjetja.
- 1028 Enako velja za študije, opravljene po sprejetju Uredbe 2020/1055, navedene v točki 1003 te sodbe, ki se ne nanašajo na obdobje mirovanja in z njimi torej ni mogoče dokazati obstoja znatnih negativnih učinkov na okolje zaradi tega obdobja.
- 1029 Glede na navedeno Republika Litva, Republika Bolgarija in Republika Poljska niso dokazale obstoja znatnih negativnih učinkov na okolje zaradi navedenega obdobja. Zato je treba njihove trditve v zvezi s tem zavrnil v delu, v katerem se nanašajo na kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.
- 1030 Torej ni treba preučiti niti trditev Republike Litve in Republike Poljske v zvezi z drugimi akti Unije, katerih cilji na področju okolja naj bi bili domnevno ogroženi zaradi sprejetja člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, niti različnih ukrepov, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel v sektorju cestnega prevoza, na katere se sklicujeta Parlament in Svet, da bi tako presodili, v kolikšnem obsegu je zakonodajalec upošteval splošni cilj zmanjšanja emisij onesnaževal v tem sektorju.
- 1031 Kar na drugem mestu zadeva zahtevo po varstvu okolja, ki naj bi izhajala iz mednarodnih zavez Unije, Republika Bolgarija trdi, prvič, da se z obdobjem mirovanja krši člen 208 PDEU. Ta člen je umeščen v naslov III iz petega dela Pogodbe DEU, naslovljenega „Zunanje delovanje unije“, ki se nanaša na sodelovanje s tretjimi državami in humanitarno pomoč, natančneje v njegovo poglavje 1, ki se nanaša na „[r]azvojno sodelovanje“.
- 1032 V zvezi s tem člen 208 PDEU v odstavku 2 določa, da „Unija in države članice izpolnjujejo svoje obveznosti in upoštevajo cilje, ki so se jim zavezale v okviru OZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij“.
- 1033 Vendar zadostuje ugotovitev, da Republika Bolgarija ni dokazala, kako bi lahko domnevna kršitev Pariškega sporazuma privedla do tega, da bi Unija kršila svoje zaveze iz naslova razvojnega sodelovanja, čeprav je bil ta sporazum odobren s sklepom 2016/1841 na podlagi člena 192(1) PDEU, to je določbe, umeščene v naslov XX, naslovljen „Okolje“, tretjega dela Pogodbe DEU, naslovljenega „Notranje politike in ukrepi Unije“, in torej spada v politiko Unije na področju okolja.
- 1034 Drugič, kot trdi ta država članica, je treba ugotoviti, da Unija v skladu s členom 3(5) PEU prispeva „k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov“. Poleg tega so v skladu s členom 216(2) PDEU „[s]porazumi, ki jih sklene Unija, [...] zavezujoči za njene institucije in države članice“. Iz tega sledi, da lahko

nezdružljivost akta Unije s takimi pravili mednarodnega prava vpliva na veljavnost tega akta (sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

- 1035 V obravnavanem primeru se Republika Bolgarija v utemeljitev svoje trditve v zvezi s kršitvijo mednarodnih zavez Unije na področju varstva okolja sklicuje na kršitev Pariškega sporazuma. Ker je Unija ta sporazum odobrila s Sklepom 2016/1841, so njegove določbe od začetka njegove veljavnosti sestavni del pravnega reda Unije.
- 1036 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se je na določbe mednarodnih sporazumov, katerih pogodbenica je Unija, v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti akta sekundarne zakonodaje Unije ali ugovora nezakonnosti takega akta mogoče sklicevati le, če, po eni strani, temu ne nasprotujeta narava in sistematika tega sporazuma in, po drugi strani, se te določbe, na katere se sklicuje v utemeljitev tožbe, glede na svojo vsebino izkažejo za nepogojne in dovolj natančne (sodba z dne 13. januarja 2015, Svet in Komisija/Stichting Natuur en Milieu in Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P in C-405/12 P, EU:C:2015:5, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 1037 V obravnavanem primeru se Republika Bolgarija sklicuje na kršitev členov 2 in 4 Pariškega sporazuma.
- 1038 Ta člena v bistvu določata, da si pogodbenice navedenega sporazuma za uresničitev z njim zastavljenih ciljev, še zlasti dolgoročnega cilja omejitve dviga temperature, opredeljenega v členu 2 navedenega sporazuma, prizadevajo za čimprejšnji začetek zmanjševanja globalne ravni emisij toplogrednih plinov in potem za naglo zmanjšanje teh emisij skladno z najboljšimi razpoložljivimi znanstvenimi dognanji. V ta namen morajo prispevki pogodbenic, določeni na nacionalni ravni, pomeniti napredek v primerjavi z njihovim predhodnim prispevkom, da se tako doseže njihova največja mogoča raven ambicij, vendar glede na zmožnosti vsake od pogodbenic in glede na različne položaje posameznih držav.
- 1039 Ugotoviti je treba, da lahko podobno kot v primeru Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja, ki je začel veljati 16. februarja 2005 in ga je, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 Sklepa 2016/1841, nadomestil Pariški sporazum, pogodbenice tega sporazuma izpolnjujejo obveznosti na način in s hitrostjo, o katerih se sporazumejo (glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 76).
- 1040 Torej se ne zdi, da bi bila člena 2 in 4 Pariškega sporazuma z vidika vsebine brezpogojna in dovolj natančna, da bi lahko Republika Bolgarija s sklicevanjem nanju izpodbijala zakonitost Uredbe 2020/1055, zlasti njenega člena 2, točka 4(a).
- 1041 Torej je treba prvi tožbeni razlog Republike Litve, oba dela prvega tožbenega razloga Republike Bolgarije v delu, v katerem se z njim izpodbija člen 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, in tožbeni razlog Republike Poljske, skupen vsem izpodbijanim določbam te uredbe, v delu, v katerem se nanaša na njen člen 2, točka 4(a), zavrniti kot neutemeljene.
- 1042 Glede na vse navedeno je treba tožbe, ki so jih vložile Republika Litva (zadeva C-542/20), Republika Bolgarija (zadeva C-545/20), Romunija (zadeva C-547/20), Republika Malta (zadeva C-552/20) in Republika Poljska (zadeva C-554/20), zavrniti v delu, v katerem se nanašajo na razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.

1043 Zato je treba zavrniti tudi tožbo Romunije (zadeva C-547/20) v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti člena 2, točka 4(b) in (c), te uredbe, saj ta predlog za razglasitev ničnosti namreč ne temelji na drugačni utemeljitvi od tiste, na kateri temelji predlog za razglasitev ničnosti tega člena 2, točka 4(a).

**4. Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g)**

1044 Republika Poljska v utemeljitev tožbe (zadeva C-554/20) za razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, drugi, načela pravne varnosti ter, kar zadeva tožbeni razlog, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), člena 11 PDEU in člena 37 Listine.

**a) Kršitev načela pravne varnosti**

**1) Trditve strank**

1045 Republika Poljska z drugim tožbenim razlogom, ki se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), trdi, da ta določba ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela pravne varnosti.

1046 Načelo pravne varnosti naj bi zahtevalo, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe znajdejo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije. Republika Poljska trdi, da je sicer mogoče dopustiti, da je zakonodaja nedoločna, da vsebuje abstraktne izraze ali da podeljuje polje proste presoje, vendar je to kljub vsemu dopustno le, če ne privede do samovolje in jo je mogoče pojasniti s sodno prakso.

1047 V obravnavanem primeru pa naj bi uporaba zelo nedoločnih izrazov v členu 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), prevoznim podjetjem preprečevala, da z vso jasnostjo in natančnostjo določijo obveznost, ki izhaja iz te določbe, in posledice, ki izhajajo iz njene kršitve.

1048 Prvo merilo iz navedene določbe, ki se nanaša na „običajno“ baziranje voznikov in vozil v operativnem centru v državi članici sedeža, naj bi bilo namreč zelo dvoumno. Medtem ko naj bi se obveznost iz iste določbe razlikovala od tistih, navedenih v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 oziroma členu 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), naj bi bilo kljub vsemu težko določiti njen obseg.

1049 Prav tako naj bi bilo zelo nedoločno drugo merilo iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), v skladu s katerim morajo biti vozniki in vozila običajno bazirani v operativnem centru države članice sedeža „sorazmerno z obsegom prevoznih dejavnosti, ki jih podjetje opravlja“, zato naj ne bi bilo mogoče konkretno opredeliti števila vozil in voznikov, ki se zahtevajo v skladu s to obveznostjo.

1050 Republika Poljska meni, da abstraktnega besedila člena 5(c) Uredbe št. 1071/2009 v različici izpred začetka veljavnosti Uredbe 2020/1055, v skladu s katerim je moralo podjetje za izpolnitev zahteve glede sedeža v zadevni državi članici dejansko in neprekinjeno opravljati svoje dejavnosti z „ustrezno upravno opremo“ ter z „ustrezno tehnično opremo in naprav[ami]“ v operativnem centru, ki se nahaja v tej državi članici, ni mogoče primerjati z besedilom člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), saj naj bi med tema določbama obstajala temeljna razlika. Medtem ko naj bi bile „ustrezna upravna oprema“ ter „ustrezna tehnična oprema in naprave“ za področje dejavnosti prevoznih podjetij drugotnega pomena, naj bi bilo vprašanje števila vozil in voznikov odločilno za upravljanje teh podjetij in stroške njihovega delovanja. Zato naj bi bilo bistveno, da je s tem povezana določba natančna.

1051 Parlament in Svet trdita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) Presoja Sodišča

1052 Pri presoji skladnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), z načelom pravne varnosti je treba upoštevati preudarke iz točk od 158 do 162 te sodbe.

1053 Ugotoviti je treba, da ta določba v skladu s svojim besedilom zahteva, da imajo prevozna podjetja stalno in redno na voljo določeno število vozil in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru v državi članici, v kateri imajo sedež, sorazmerno z obsegom prevoznih dejavnosti, ki jih opravlja zadevno podjetje.

1054 Iz samega besedila navedene določne torej izhaja, da je cilj navedene obveznosti zagotoviti, da imajo prevozna podjetja na voljo materialne in človeške vire, bazirane v operativnem centru, ki so potrebni za opravljanje njihovih prevozov.

1055 V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 705 sklepnih predlogov, prevozna podjetja nenehno upravljajo pretok vozil glede na razpoložljivost voznikov in imajo zato precej natančno predstavo o številu vozil in voznikov, ki jih potrebujejo za svoje dejavnosti. Zakonodajalec Unije je želel s tem, da ni strožje določil obveznosti za prevozna podjetja, da imajo na voljo materialne in človeške vire, sorazmerne z obsegom prevoznih dejavnosti, zagotoviti, da tem nista odvzeta določeno polje proste presoje in torej prožnost, potrebna za to, da svoje prevozne dejavnosti organizirajo po sebi lastnih pravilih.

1056 Poleg tega ni v nasprotju z načelom pravne varnosti to, da je pogoj iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), naveden splošno ter da zato ni mogoče opredeliti natančnega števila voznikov in vozil, na katero napotuje, ampak je namesto tega določena sorazmernost med številom voznikov in vozil na eni strani ter obsegom prevoznih dejavnosti, ki jih opravi zadevno podjetje, na drugi strani.

1057 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 159 te sodbe, namreč načelo pravne varnosti ne nasprotuje temu, da zakonodajalec Unije v okviru predpisa, ki ga sprejme, uporabi abstrakten pravni pojem, in ne nalaga, da so v takem abstraktnem predpisu navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov.

- 1058 Za zagotovitev spoštovanja načela pravne varnosti se torej od zakonodajalca Unije ne zahteva, da opredeli vsa posebna podrobna pravila za izvajanje določb zakonodajnega akta niti da predvidi vse konkretne položaje, za katere se te določbe lahko uporabijo, saj ima ta zakonodajalec – kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 160 te sodbe – pravico uporabiti splošen pravni okvir, ki ga je mogoče pozneje pojasniti, da se tako zagotovi prožnost in se deluje v skladu z načelom sorazmernosti.
- 1059 Zato določba, kakršna je ta iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), ki se uporablja za številne različne položaje, ne sme podrobno pojasnjevati vseh položajev, za katere se uporablja.
- 1060 Dalje, kot upravičeno navajata Parlament in Svet, je člen 5(c) Uredbe št. 1071/2009, ki je bil v bistvu nadomeščen s členom 1, točka 3, Uredbe št. 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vnesen odstavek 1(f), prav tako abstraktno določal, da morajo imeti podjetja v operativnem centru v državi članici sedeža na voljo ustrezno upravno opremo ter ustrezno tehnično opremo in naprave.
- 1061 V zvezi s tem ni mogoče sprejeti trditve Republike Poljske, da je treba razlikovati med „ustrezno upravno opremo“ in „ustrezno tehnično opremo in napravami“ na eni strani ter pogoji v zvezi s številom vozil in voznikov na drugi strani, saj naj bi bili za upravljanje prevoznih podjetij odločilni samo drugonavedeni pogoji. Tudi če bi bilo tako, namreč s tako trditvijo ni mogoče ovreči presoje glede tega, ali je člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 skladen z načelom pravne varnosti v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g).
- 1062 Zato je treba drugi tožbeni razlog Republike Poljske zavriniti kot neutemeljen.

## ***b) Kršitev načela sorazmernosti***

### *1) Trditve strank*

- 1063 Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom, ki se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), trdi, da je s to določbo kršeno načelo sorazmernosti.
- 1064 Na prvem mestu, ta država članica trdi, da razlogi za uvedbo navedene določbe, ker v zvezi z njo ni bila opravljena ustrezna presoja v oceni učinka – sklop o sedežu, ostajajo nejasni, in da enako velja tudi za cilje, ki naj bi se z isto določbo uresničevali.
- 1065 Na drugem mestu, navedena država članica poudarja, da v primerjavi z ukrepi, določenimi v členu 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054 oziroma členu 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), obveznost iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), to je obveznost, da je redno in stalno na voljo dovolj voznikov in vozil, pomeni dodaten ukrep, katerega namen je čim tesneje povezati voznike in vozila z operativnim centrom zadevnega prevoznega podjetja, kar naj bi imelo za posledico dodatno omejitev mobilnosti vozil, ki so na voljo prevoznim podjetjem.

- 1066 Taka obveznost naj bi bila tudi samovoljna. Ne bi naj upoštevala posebnosti dejavnosti mednarodnega prevoza, pri katerem naj bi bilo potrebno, da vozila in vozniki dejansko opravljajo prevoze in zadevnemu prevoznemu podjetju ne ostanejo na voljo v njegovem operativnem centru. Ta obveznost naj se ne bi nanašala na obstoj stalnega in dejanskega sedeža, ampak naj bi bila z njo urejena pravila za organizacijo prevozne dejavnosti.
- 1067 Prevozniki naj bi morali za uskladitev z navedeno obveznostjo povečati pogostost vračanja vozil in voznikov v operativni center ali razviti svoj vozni park in povečati število voznikov. Zaradi ene ali druge od teh možnosti naj bi nastali veliki stroški za prevozna podjetja, kar naj bi privedlo do stečaja nekaterih od njih, še zlasti MSP, ali pa bi morala zadnjenavedena sedež preseliti v eno od držav članic v osrednjem delu Unije. Vendar naj se v oceni učinka – sklop o sedežu ne bi upoštevale te resne posledice za delovanje navedenih podjetij.
- 1068 Poleg tega naj bi bilo treba veljavnost akta Unije presoјati glede na elemente, ki jih je imel zakonodajalec Unije na voljo ob sprejetju zadevnega predpisa. Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 pa naj bi bil v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), sprejet v obdobju gospodarske krize, ki jo je povzročila pandemija covida-19, čeprav naj bi ta zakonodajalec imel na voljo podatke o vplivu te krize na prometni sektor.
- 1069 Parlament in Svet trdita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1070 Na prvem mestu in kot je navedel generalni pravobranilec v točki 692 sklepnih predlogov, je treba poudariti, da je predlog uredbe o sedežu v členu 1, točka 3(d), vseboval določbo, podobno tisti, s katero je bila v obravnavani zadevi določena obveznost, da je redno in stalno na voljo dovolj voznikov in vozil, saj je bilo predvideno, da se v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavi točka (e), s katero bi se zahtevalo, da morajo imeti prevozna podjetja premoženje in zaposlovati osebe sorazmerno z obsegom poslovanja sedeža, kar so zahteve, omenjene v okviru ukrepa 18 iz ocene učinka – sklop o sedežu (del 1/2, str. 30 in 31 ter del 2/2, str. 44). Zato zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je sprejel člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), čeprav naj domnevno ne bi imel na voljo elementov, potrebnih za preizkus sorazmernosti te določbe.
- 1071 Na drugem mestu, v zvezi s sorazmernostjo člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), je treba poudariti, da je, kot je razvidno iz uvodne izjave 6 Uredbe 2020/1055, cilj te določbe, glede na katerega je treba presoјati njeno sorazmernost, boj proti pojavu slamnatih družb, tako da se zagotovi, da so podjetja za cestne prevoze s sedežem v določeni državi članici v tej državi članici dejansko in stalno prisotna ter od tam tudi opravljajo prevozne dejavnosti. S tem navedena določba sledi cilju splošnega interesa, ki ga priznava pravo Unije ter se nanaša na boj proti zlorabam in zlasti ravnanjem, ki ustvarjajo povsem umetne konstrukte, ki so ekonomsko neresnični (glej v tem smislu sodbe z dne 6. aprila 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, točke od 19 do 25; z dne 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, točke 51, 55, 57, 67 in 68, ter z dne 26. februarja 2019, X (Posredniške družbe s sedežem v tretjih državah), C-135/17, EU:C:2019:136, točka 82).
- 1072 Čeprav pa se z isto določbo za uresničitev tega cilja zahteva, da ima prevozno podjetje redno in stalno na voljo dovolj vozil, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1(e), ki je bil v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen s členom 1, točka 3, Uredbe 2020/1055, in voznikov, ki so običajno bazirani

v operativnem centru v državi članici sedeža, kljub vsemu v nasprotju s trditvijo Republike Poljske ne določa stalne prisotnosti teh vozil in voznikov niti v navedenem operativnem centru niti v zadevni državi članici.

- 1073 Ta razlaga je potrjena z dejstvom, da mora biti v skladu s členom 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), število vozil in voznikov, ki morajo biti bazirani v operativnem centru zadevnega prevoznega podjetja, sorazmerno z obsegom prevoznih dejavnosti tega podjetja, s čimer se predpostavlja, da navedeni vozniki te prevoze opravljajo s temi vozili. Iz tega izhaja, da mora biti vozilom in voznikom, na katere se nanaša ta določba, nujno omogočeno, da potujejo in zapustijo operativni center tega prevoznega podjetja.
- 1074 Poleg tega in v nasprotju s trditvijo Republike Poljske za izvajanje ukrepa iz člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), kot tako zadevnemu prevoznemu podjetju ni naloženo, da mora organizirati pogostejša vračanja voznikov in vozil v operativni center, saj take obveznosti izhajajo iz drugih določb prava Unije, in sicer člena 1, točka 6(d), Uredbe 2020/1054, katerega zakonitost ni bila omajana z nobenim od tožbenih razlogov, s katerimi se je izpodbijala, in člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), ki ga je treba razglasiti za ničnega, kot je bilo navedeno v točki 738 te sodbe.
- 1075 Iz tega izhaja, da obveznosti, da je redno in stalno na voljo dovolj vozil in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru v državi članici sedeža zadevnega prevoznega podjetja, ni mogoče razlagati tako, da se z njo zahteva stalna prisotnost teh vozil in voznikov v navedenem operativnem centru.
- 1076 V preostalem je treba opozoriti, da iz razlogov, navedenih v točki 857 te sodbe, trditev Republike Poljske, ki se nanašajo na vplive pandemije covid-19, pri presoji zakonitosti Uredbe 2020/1055 ni mogoče upoštevati.
- 1077 Zato je treba prvi tožbeni razlog Republike Poljske v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), zavriniti kot neutemeljen.

### ***c) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine***

#### *1) Trditve strank*

- 1078 Republika Poljska s tožbenim razlogom, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), trdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te določbe kršil člen 11 PDEU in člen 37 Listine.
- 1079 Ta država članica v utemeljitev tega tožbenega razloga navaja iste trditve, kot so v bistvu navedene v točkah od 990 do 1002 te sodbe. Pri tem trdi, da zakonodajalec Unije ni preučil vpliva obveznosti iz navedene določbe, da je redno in stalno na voljo določeno število vozil in voznikov, ki so običajno bazirani v operativnem centru države članice sedeža, čeprav naj bi ta imela hude okoljske posledice, saj naj bi bile zato potrebne dodatne vožnje težkih tovornih vozil, tudi brez tovora, s čimer bi se povečale emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka.

1080 Parlament in Svet menita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) *Presoja Sodišča*

1081 Ker Republika Poljska v okviru tožbenega razloga, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), v zvezi s to določbo navaja enake trditve, kot jih je navedla zoper druge izpodbijane ukrepe iz Uredbe 2020/1055, se preudarki iz točk od 1011 do 1030 te sodbe uporabljajo za obveznost iz zadnjenavedene določbe.

1082 Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, in kot je bilo navedeno v točki 1074 te sodbe, člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), ne nalaga vračanja vozil v operativni center zadevnega prevoznega podjetja. Iz tega sledi, da ta država članica ni predložila dokaza, s katerim bi posebej utemeljila, da ima ta določba znatne negativne učinke na okolje, ki bi lahko povzročili kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.

1083 Zato je treba tožbeni razlog Republike Poljske, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(g), zavrni kot neutemeljen.

1084 Glede na vse navedeno je treba tožbo Republike Poljske (zadeva C-554/20) zavrni v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti te določbe.

## 5. Člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055

1085 Republika Poljska v utemeljitev tožbe (zadeva C-554/20) za razglasitev ničnosti člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, drugi, člena 91(2) PDEU, tretji, člena 94 PDEU ter, kar zadeva tožbeni razlog, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 5(b), te uredbe, člena 11 PDEU in člena 37 Listine.

### a) *Kršitev načela sorazmernosti*

#### 1) *Trditve strank*

1086 Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdi, da člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, s katerim je bil v člen 10 Uredbe št. 1072/2009 vstavljen odstavek 7, ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.

1087 Na prvem mestu, ta država članica meni, da člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 ni zamejen z objektivnimi merili. Uvodna izjava 22 te uredbe naj bi to določbo utemeljevala z željo po zoperstavljanju nepoštenim praksam, ki bi lahko privedle do „socialnega dampinga“ in ogrožale spoštovanje pravnega okvira v zvezi s kabotažo. Vendar naj pojem „socialni damping“ ne bi bil opredeljen in naj bi ga bilo mogoče zlorabiti. Tako naj bi bilo v obravnavani zadevi. Ne bi naj namreč obstajal noben objektivni element, na podlagi katerega bi bilo mogoče razlike v gospodarskem razvoju med državami članicami in razkorake v plačah, ki izhajajo iz njega, izenačiti s „socialnim dampingom“.

- 1088 Poleg tega naj bi bil s členom 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 državam članicam prepuščen precejšen manevrski prostor glede možnosti, ki jo imajo za skrajšanje obdobja mirovanja. Države članice iz osrednjega dela Unije bi lahko tako posplošile take omejitve in še dodatno zaostriale pogoje za kabotažo, določene v členu 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055, ki naj bi bili že tako nesorazmerni, kot naj bi izhajalo iz trditev Republike Poljske, navedenih v točkah od 765 do 801 te sodbe.
- 1089 Poleg tega naj člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 ne bi bil predmet ocene učinka. To, da zakonodajalec Unije ni preučil sorazmernosti te določbe, naj bi iz razlogov, ki jih Republika Poljska navaja v zvezi z obveznostjo glede vračanja vozil, kot so bili v bistvu navedeni v točkah od 691 do 706 te sodbe, pomenilo kršitev načela sorazmernosti.
- 1090 Na drugem mestu, zakonodajalec Unije naj s tem, da je zagotavljanje storitev s strani prevoznikov iz držav članic z nižjo stopnjo gospodarskega razvoja opredelil kot „socialni damping“, ne bi upošteval temeljnih negativnih posledic, ki izhajajo iz omejitve kabotaže v okviru kombiniranega prevoza, čeprav naj bi kabotaža prevoznim podjetjem omogočala zmanjšanje števila voženj brez tovora in optimizacijo izkoristka voznega parka.
- 1091 Na tretjem mestu, člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 naj bi pomenil kršitev načela sorazmernosti glede na razmerje med bremenem, naloženim prevoznim podjetjem, in zastavljenim ciljem. Potreba po boju proti „socialnemu dampingu“ naj namreč ne bi utemeljevala tega, da se prevoznim podjetjem omeji svoboda opravljanja storitev kabotaže.
- 1092 Najprej, zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval tega, da je sektor mednarodnega cestnega prevoza sestavljen večinoma iz MSP. V zvezi s tem se Republika Poljska opira na trditve, s katerimi izpodbija obveznost glede vračanja vozil in obdobje mirovanja. Tako ta država članica trdi, da bo zvišanje obratovalnih stroškov kot posledica člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 vplivalo na donosnost teh podjetij, kar bo privedlo do stečaja dela od njih. Dalje, navedena država članica meni, da se bo to zvišanje obratovalnih stroškov zelo verjetno pokazalo v zvišanju cene blaga, kar bi lahko imelo resne posledice za gospodarstvo Unije. Nazadnje, Republika Poljska meni, da ni bil upoštevan ekonomski položaj prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije.
- 1093 Študija o omejitvah v zvezi s kabotažo v okviru kombiniranega prevoza naj bi potrjevala negativne učinke člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055.
- 1094 Parlament in Svet menita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1095 Člen 4 Direktive 92/106 prevoznim podjetjem omogoča, da v okviru kombiniranega prevoza med državami članicami, to je prevoza, ki cestni prevoz povezuje z drugimi načini prevoza, kot so železnica, celinske plovne poti ali morska plovba, izvajajo cestni prevoz na prvem in/ali zadnjem odseku, ki je sestavni del takega prevoza, ne da bi se zanj uporabljala pravila v zvezi s kabotažo.
- 1096 S členom 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 je bil v člen 10 Uredbe št. 1072/2009 vstavljen odstavek 7, ki določa, da lahko „[d]ržave članice [...], kadar je to potrebno za preprečitev zlorabe [člena 4 Direktive 92/106] z zagotavljanjem neomejenih in stalnih storitev, ki zajemajo prvi ali

zadnji cestni odsek v državi članici gostiteljici, ki je del kombiniranega prevoza med državami članicami, določijo, da se člen 8 te uredbe uporablja za prevoznike, kadar opravljajo cestni prevoz na prvem in/ali zadnjem odseku v tej državi članici“.

- 1097 Poleg tega je v tem odstavku 7 pojasnjeno, da lahko države članice, „[k]ar zadeva take odseke cestnega prevoza, [...] določijo obdobje[,] daljše od sedemdnevnega obdobja, določenega v členu 8(2) [Uredbe št. 1072/2009 ], in obdobje[,] krajše od štiridnevnega obdobja, določenega v členu 8(2a) te uredbe“. Poleg tega navedeni odstavek 7 določa, da „[d]ržave članice, ki izkoristijo odstopanje iz tega odstavka[,] o tem uradno obvestijo Komisijo, preden uporabijo svoje ustrezne nacionalne ukrepe“, „[t]e ukrepe pregledajo najmanj vsakih pet let“, „o rezultatih tega pregleda uradno obvestijo Komisijo“ in „[p]ravila, vključno z dolžino zadevnih obdobj, na pregleden način dajo na voljo javnosti“.
- 1098 Člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 tako državam članicam ponuja možnost, da za preprečitev zlorab izjeme iz člena 4 Direktive 92/106 z odstopanjem od te izjeme določijo uporabo pravil o kabotaži iz člena 8 Uredbe št. 1072/2009 v različici, ki izhaja iz Uredbe 2020/1055, za cestni prevoz na prvem in/ali zadnjem odseku, ki se opravi znotraj njihovega ozemlja in je del kombiniranega prevoza, pri čemer se tem državam članicam poleg tega dovoli, da uporabo navedenih pravil ublažijo s podaljšanjem dovoljenega obdobja kabotaže in skrajšanjem obdobja mirovanja v okviru takega kombiniranega prevoza.
- 1099 Po tem pojasnilu je treba na prvem mestu ugotoviti – kot sta trdila Parlament in Svet, ne da bi Republika Poljska to izpodbijala – da je ocena učinka, priložena predlogu direktive Parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 92/106/EGS o določitvi skupnih pravil za nekatere vrste kombiniranega prevoza blaga med državami članicami (SWD(2017) 362 final, str. 25), razkrila težave, povezane z zlorabo izjeme od pravil glede kabotaže v okviru kombiniranega prevoza, določene v členu 4 Direktive 92/106. Natančneje, ugotovljeno je bilo, da bi bilo treba to izjemo, ki je omogočila razvoj mednarodnega intermodalnega prevoza, ohraniti, da pa je treba kljub vsemu preprečiti, da bi se z njeno uporabo izogibali pravilom, ki se uporabljajo na področju kabotaže.
- 1100 Poleg tega je treba tudi ugotoviti, da so se v tej oceni učinka (str. 16 in 17) upoštevale zlasti posledice, do katerih bi prišlo v primeru popolne ukinitve izjeme iz člena 4 Direktive 92/106.
- 1101 V teh okoliščinah zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je sprejel člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, čeprav naj domnevno ne bi imel na voljo elementov, potrebnih za preizkus sorazmernosti te določbe.
- 1102 Kar na drugem mestu zadeva sorazmernost člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, je treba v zvezi s ciljem, ki ga uresničuje ta določba, glede na katerega je treba preučiti njeno sorazmernost, ugotoviti, da je – kot trdi Republika Poljska – v uvodni izjavi 22 Uredbe 2020/1055 sicer res napoteno na „socialni damping“ kot morebitno posledico nepoštenih praks, ugotovljenih v sektorju kombiniranega prevoza.
- 1103 Vendar boj proti „socialnemu dampingu“ ni prvenstveni cilj te določbe. Kot je namreč razvidno že iz njenega besedila v povezavi z navedeno uvodno izjavo 22, je cilj te določbe preprečiti zlorabo člena 4 Direktive 92/106 za izogibanje začasni naravi kabotaže in kot podlago za stalno prisotnost vozil v državi članici, ki ni država članica sedeža prevoznega podjetja.

- 1104 Kar zadeva domnevno nesorazmernost člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 glede na ta cilj, je treba uvodoma ugotoviti, da Republika Poljska ni izoblikovala posebnih trditvev v podporo temu tožbenemu razlogu. Ta država članica ponavlja trditve, s katerimi je izpodbijala obveznost glede vračanja vozil v okviru prvega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti.
- 1105 Vendar trditev Republike Poljske, da bo člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 povzročil več prevozov vozil brez tovora in težav z optimizacijo izkoristka parka tovornih vozil, ni mogoče sprejeti.
- 1106 Po eni strani namreč uporaba možnosti iz te določbe v eni od držav članic ne bi pomenila popolne prepovedi opravljanja cestnih prevozov na prvem in/ali zadnjem odseku, ki so del kombiniranega prevoza, na njenem ozemlju, ampak uporabo pravil v zvezi s kabotažo za te prevoze z možnostjo ublažitev s podaljšanjem dovoljenega trajanja obdobja kabotaže in skrajšanjem obdobja mirovanja.
- 1107 Po drugi strani člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 v nasprotju s premiso, na kateri temeljijo trditve Republike Poljske, ne zahteva, da se mora vozilo vrniti v operativni center prevoznega podjetja, in torej ni ovira za to, da to podjetje, če država članica uporabi možnost iz te določbe, opravlja druge prevoze razen tistih iz navedene določbe, da tako zmanjša število voženj vozil brez tovora.
- 1108 Poleg tega je treba v zvezi s študijo o omejitvah v zvezi s kabotažo v okviru kombiniranega prevoza, ki je bila opravljena po sprejetju Uredbe 2020/1055, opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča veljavnost akta Unije presojati glede na elemente, ki jih je imel zakonodajalec Unije na voljo ob sprejetju zadevnega predpisa (sodba z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi, C-160/20, EU:C:2022:101, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 1109 Vsekakor Republika Poljska ni dokazala, zakaj je treba v obravnavani zadevi upoštevati to študijo, ki temelji na predpostavki, da bi se v vseh državah članicah za kombinirani prevoz v celoti uporabila ureditev, ki določa pravila za kabotažo, iz člena 8 Uredbe št. 1072/2009, zlasti iz odstavkov 2 in 2a tega člena.
- 1110 Kot upravičeno navaja Svet, je s predpostavko iz te študije strožje omejena izjema iz člena 4 Direktive 92/106, kot jo je omejil zakonodajalec Unije z ukrepom, ki ga je sprejel v členu 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055.
- 1111 Najprej je namreč treba poudariti, da lahko države članice možnost iz te določbe uporabijo le, „kadar je to potrebno za preprečitev zlorabe [tega člena 4] z zagotavljanjem neomejenih in stalnih storitev, ki zajemajo prvi ali zadnji cestni odsek v državi članici gostiteljici, ki je del kombiniranega prevoza“.
- 1112 Dalje, navedena možnost, v skladu s katero lahko države članice „določijo obdobje[,] daljše od sedemdnevnega obdobja, določenega v členu 8(2) [Uredbe št. 1072/2009 ], in obdobje[,] krajše od štiridnevnega obdobja, določenega v člen 8(2a) te uredbe“, tem ne nalaga, da morajo za kombinirani prevoz v celoti uporabiti ureditev, ki jo Uredba št. 1072/2009 določa za kabotažo, ampak jim pušča možnost, da to ureditev uporabijo prožno.
- 1113 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se Republika Poljska s trditvijo, da možnost, ki jo imajo države članice, da v skladu s členom 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 določijo obdobje mirovanja, krajše od štirih dni, kot ga določa člena 8(2a) Uredbe št. 1072/2009, tem omogoča določitev strožjih

pogojev v zvezi s kabotažo, opira na napačno razlago prvonavedene določbe, saj bi s skrajšanjem obdobja mirovanja med dvema cikloma kabotaže država članica, ki bi uporabila možnost iz člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, prevoznikom omogočila pogostejše opravljanje kabotaže v okviru kombiniranega prevoza na svojem ozemlju v primerjavi z uporabo obdobja mirovanja, določenega v členu 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055.

- 1114 Nazadnje, za uporabo možnosti iz člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 je določen nadzor, saj morajo države članice, ki jo želijo uporabiti, preden uporabijo ustrezne nacionalne ukrepe, o tem uradno obvestiti Komisijo in te ukrepe pregledati najmanj vsakih pet let ter o rezultatih tega pregleda uradno obvestiti Komisijo.
- 1115 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da Republika Poljska ni dokazala nesorazmernosti člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 glede na cilj, ki se uresničuje s to določbo.
- 1116 Zato je treba prvi tožbeni razlog Republike Poljske zavrni kot neutemeljen.

### ***b) Kršitev členov 91(2) in 94 PDEU***

#### *1) Trditve strank*

- 1117 Republika Poljska z drugim in tretjim tožbenim razlogom, ki se nanašata na člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 in ki ju je treba obravnavati skupaj, trdi, da se s to določbo kršita člen 91(2) in člen 94 PDEU.
- 1118 V zvezi s tem ta država članica ponavlja trditve, s katerimi izpodbija obveznost glede vračanja vozil in obdobje mirovanja.
- 1119 Poleg tega navedena država članica trdi, prvič, da je zakonodajalec Unije kršil člen 91(2) PDEU, saj naj bi s tem, da ni bil upoštevan položaj prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, možnost iz člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, ki se nanaša na kabotažo, ki je del kombiniranega prevoza, privedla do znižanja življenjske ravni in stopnje zaposlenosti v nekaterih regijah.
- 1120 Poleg tega naj bi bil cilj Direktive 92/106 v skladu z njeno tretjo uvodno izjavo boj proti zastojem na cestah in onesnaževanju, ki ga povzroča cestni promet. Zakonodajalec Unije naj bi s tem, da je s sprejetjem člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 omejil področje uporabe Direktive 92/106, kršil tudi člen 91(2) PDEU, ker naj ne bi upošteval negativnega vpliva člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 na izkoriščanje prometne infrastrukture. Povečanje števila voženj brez tovora in večje težave pri opravljanju kombiniranega prevoza naj bi neizogibno privedli do povečanja prometa na cestnih infrastrukturah in s tem poslabšanja njihovega stanja.
- 1121 Drugič, Republika Poljska trdi, da je zakonodajalec Unije z uvedbo dodatnih omejitev za kabotažo kršil člen 94 PDEU, saj ni upošteval položaja prevoznih podjetij, zlasti tistih iz držav članic na obrobju Unije in MSP. Upošteval naj ne bi niti tega, da naj bi bili prevozniki zaradi gospodarske krize, ki jo je sprožila pandemija covid-19 in naj bi imela še posebej negativne učinke za sektor cestnega prevoza, v še težjem položaju.

1122 Poleg tega naj bi sklicevanje na „socialni damping“ za utemeljitev člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 kazalo na neupoštevanje položaja prevoznih podjetij iz držav članic na obrobju Unije. Želja po zagotovitvi absolutne enakosti konkurenčnih pogojev za prevozna podjetja iz vseh držav članic naj bi bila v nasprotju s samim pojmom konkurence. Razlike v produktivnosti in gospodarskem razvoju, ki naj bi se konec koncev kazale v različnih plačnih ravneh, naj bi pomenile gonilo trgovinskih izmenjav v konkurenčnem okolju. Tako naj bi prizadevanja za omejitev sodelovanja prevoznih podjetij s sedežem v manj razvitih državah članicah pri zagotavljanju storitev kabotaže dokazovala neupoštevanje ekonomskega položaja teh podjetij z vidika konkurenčnega prava.

1123 Parlament in Svet menita, da ta tožbeni razlog ni utemeljen.

## 2) Presoja Sodišča

1124 Na prvem mestu in kot je bilo navedeno v točkah od 935 do 940 te sodbe, je treba opozoriti, da upoštevanje člena 91(2) PDEU, ki zakonodajalcu Unije nalaga, da mora pri sprejemanju ukrepov, kakršni so tisti iz člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, upoštevati resne škodljive vplive na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, v bistvu odraža obveznost za tega zakonodajalca, da ravna v skladu z načelom sorazmernosti, tako da sprejme ukrepe, s katerimi je mogoče uresničiti zastavljeni cilj, ki očitno ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo uresničitev, in ki so z vidika navedenega cilja sorazmerni.

1125 Kot pa je bilo že ugotovljeno v točki 1116 te sodbe, trditve, ki jih je navedla Republika Poljska in se nanašajo na to, da se s členom 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 krši načelo sorazmernosti, ne omogočajo ugotovitve, da je zakonodajalec Unije kršil to načelo.

1126 Dalje, poleg tega, da so bile trditve, navedene v okviru preučitve domnevne kršitve načela sorazmernosti, zavrjene, ni ta država članica v podporo obravnavanemu tožbenemu razlogu, s katerim se zatrjuje kršitev člena 91(2) PDEU, navedla nobenega dodatnega elementa, ki bi dokazoval, da bo možnost, določena s členom 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture, česar naj zakonodajalec Unije v nasprotju s členom 91(2) PDEU z določitvijo te možnosti ne bi upošteval.

1127 Prvič, kar zadeva vplive na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah, Republika Poljska ne navaja posebnih trditvev za to možnost, ampak enako kot pri očitkih zoper obdobje mirovanja napotuje na svoje trditve v zvezi z obveznostjo glede vračanja vozil, ki naj bi privedla do dodatnih potovanj, ne da bi ob tem pojasnila, zakaj posledice zadnjenavedene obveznosti veljajo tudi za navedeno možnost.

1128 Torej je treba trditve Republike Poljske v zvezi s stopnjo zaposlenosti obravnavati kot špekulativne, saj ni bil predložen noben konkreten element v podporo njihovi utemeljenosti.

1129 Drugič, iz razlogov, navedenih v točkah 1106 in 1107 te sodbe, ni mogoče sprejeti niti trditve Republike Poljske, da bo člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 privedel do poslabšanja prometne infrastrukture zaradi povečanja števila potovanj brez tovora in nadomestitve kombiniranega prevoza z izključno cestnim prevozom. Poleg tega te trditve delno temeljijo na premisi, da bo možnost iz te določbe hkrati uveljavilo precejšnje število držav članic, česar kljub vsemu ni mogoče predpostaviti.

- 1130 Na drugem mestu, v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na domnevno kršitev člena 94 PDEU, zadostuje opozoriti, da ta določba, v skladu s katero je treba pri vseh ukrepih, sprejetih v okviru Pogodb, „ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje“, upoštevati ekonomski položaj prevoznikov, v obravnavanem primeru ni upoštevna. Člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem določa možnost uporabe člena 8 Uredbe št. 1072/2009 v okviru kombiniranega prevoza, ne ureja prevoznih tarif in pogojev za prevoz blaga ali potnikov, ampak določa možnost za države članice, da v izogib zlorabam določijo pravila, po katerih je mogoče opravljati cestne prevoze na prvem in/ali zadnjem odseku, ki so del kombiniranega prevoza.
- 1131 Torej je treba drugi in tretji tožbeni razlog, s katerima Republika Poljska izpodbija člen 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055, zavrnil kot neutemeljena.

**c) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine**

*1) Trditve strank*

- 1132 Republika Poljska s tožbenim razlogom, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 5(b), te uredbe, trdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te določbe kršil člen 11 PDEU in člen 37 Listine.
- 1133 Ta država članica v okviru tega tožbenega razloga v zvezi s členom 2, točka 5(b), navaja iste trditve, kot so bile v bistvu navedene v točkah od 990 do 1002 te sodbe, to je, da zakonodajalec Unije ni opravil ustrezne analize resnih okoljskih posledic te določbe zaradi dodatnih voženj težkih tovornih vozil, vključno z vožnjami brez tovora, ki naj bi jih povzročila in zaradi katerih naj bi se povečale emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka.
- 1134 Republika Poljska poleg tega pojasnjuje, da študija o omejitvah na področju kabotaže pri kombiniranem prevozu potrjuje negativne učinke, ki naj bi jih imel ukrep iz člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055 v okviru kombiniranega prevoza na okolje, in to, da je v nasprotju s cilji Zelenega dogovora.
- 1135 Parlament in Svet menita, da te trditve niso utemeljene.

*2) Presoja Sodišča*

- 1136 Ker Republika Poljska v okviru tožbenega razloga, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 5(b), te uredbe, v zvezi s to določbo navaja enake trditve, kot jih je ta država članica navedla zoper druge izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, se preudarki iz točk od 1011 do 1030 te sodbe uporabljajo za možnost iz navedene določbe.
- 1137 V preostalem je treba iz razlogov, navedenih v točkah 1106, 1107 in 1129 te sodbe, zavrnil trditev Republike Poljske, da bo ta možnost privedla do opravljanja dodatnih voženj v takem obsegu, da bo povzročila znatne negativne učinke na okolje, ki bi lahko pomenili kršitev določb člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.

- 1138 Kar poleg tega zadeva študijo o omejitvah na področju kabotaže pri kombiniranem prevozu, ta temelji – kot je bilo ugotovljeno v točkah od 1110 do 1114 te sodbe – na predpostavki, ki pomeni strožjo omejitev uporabe člena 4 Direktive 92/106, kot je obseg možnosti, ki jo je zakonodajalec Unije določil za člen 2, točka 5(b) Uredbe 2020/1055.
- 1139 Zato je treba tožbeni razlog Republike Poljske, ki je skupen za vse izpodbijane določbe Uredbe 2020/1055, v delu, v katerem se nanaša na člen 2, točka 5(b), te uredbe, zavrniti kot neutemeljen.
- 1140 Glede na vse navedeno je treba tožbo, ki jo je vložila Republika Poljska (zadeva C-554/20), zavrniti v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti člena 2, točka 5(b), Uredbe 2020/1055.

## **6. Sklepna ugotovitev v zvezi z Uredbo 2020/1055**

- 1141 Iz vseh zgoraj navedenih razlogov je treba tožbam Republike Litve (zadeva C-542/20), Republike Bolgarije (zadeva C-545/20), Romunije (zadeva C-547/20), Republike Ciper (zadeva C-550/20), Madžarske (zadeva C-551/20), Republike Malte (zadeva C-552/20) in Republike Poljske (zadeva C-554/20) ugoditi v delu, v katerem se z njimi predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), v preostalem pa jih je treba zavrniti.

## **C. Direktiva 2020/1057**

- 1142 Republika Litva (zadeva C-541/20), Romunija (zadeva C-548/20), Madžarska (zadeva C-551/20) in Republika Poljska (zadeva C-555/20) primarno predlagajo razglasitev ničnosti več določb Direktive 2020/1057 ali, podredno, razglasitev ničnosti te direktive v celoti. Republika Bolgarija (zadeva C-544/20) in Republika Ciper (zadeva C-550/20) predlagata razglasitev ničnosti navedene direktive v celoti.
- 1143 Na prvem mestu, s tožbami, ki so jih vložile Republika Litva, Romunija, Madžarska in Republika Poljska, se predlaga razglasitev ničnosti člena 1 Direktive 2020/1057 ali nekaterih določb odstavkov od 3 do 7 tega člena (v nadaljevanju: izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057) v delu, v katerem je s temi določbami vzpostavljeno razlikovanje med različnimi vrstami cestnega prevoza in so nekatere od teh vrst prevoza izvzete iz uporabe pravil o napotitvi delavcev iz Direktive 96/71. Republika Bolgarija in Republika Ciper s svojima tožbama sicer predlagata razglasitev ničnosti Direktive 2020/1057 v celoti, vendar hkrati v njuno podporo navajata tožbene razloge in trditve, ki se nanašajo le na določbe člena 1 te direktive in, natančneje, na odstavek 3 in 4 tega člena.
- 1144 Na drugem mestu, s tožbo, ki jo je vložila Republika Poljska, se predlaga tudi razglasitev ničnosti člena 9(1) Direktive 2020/1057 v delu, v katerem določa rok za prenos te direktive.

### **1. Pregled tožbenih razlogov**

- 1145 Republika Litva v utemeljitev predlogov v tožbi za razglasitev ničnosti, primarno, člena 1(3) in (7) Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti (zadeva C-541/20) navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvi, splošnega načela prepovedi diskriminacije, določenega v členu 20 Listine, drugi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in, tretji, načela

„dobre zakonodajne prakse“. Vendar je treba opozoriti, da je navedena država članica na obravnavi, kot je bilo že navedeno v točki 68 te sodbe, umaknila predlog za razglasitev ničnosti odstavka 7 tega člena 1, ki se nanaša na kabotažo.

- 1146 Republika Bolgarija in Republika Ciper v utemeljitev tožb za razglasitev ničnosti Direktive 2020/1057 v celoti (zadevi C-544/20 in C-550/20) navajata vsaka po pet tožbenih razlogov, ki se v veliki meri prekrivajo in ki se v bistvu nanašajo na člen 1(3) in (4) te direktive. Prva tožbena razloga se nanašata na kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU in členu 1 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti. Druga tožbena razloga se nanašata na kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določenih v členu 18 PDEU ter členih 20 in 21 Listine, načela enakosti držav članic pred Pogodbama, določenega v členu 4(2) PEU, ter – „če bi Sodišče menilo, da je to potrebno“ – člena 95(1) PDEU. Tretja tožbena razloga se nanašata na kršitev člena 91(1) PDEU. Četrta tožbena razloga se nanašata na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU. Peta tožbena razloga se nanašata na kršitev členov 34 in 35 PDEU (prvi del) ter, primarno, člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, člena 56 PDEU (drugi del).
- 1147 Romunija v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti člena 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti (zadeva C-548/20) navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev načela sorazmernosti iz člena 5(4) PEU, drugi pa na kršitev načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU.
- 1148 Madžarska v utemeljitev predloga v tožbi, primarno, za razglasitev ničnosti člena 1 Direktive 2020/1057 (zadeva C-551/20) navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 1(3)(a) Direktive 96/71. Madžarska v utemeljitev predloga v tej tožbi, s katerim podredno predlaga razglasitev ničnosti člena 1(6) Direktive 2020/1057, navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti, drugi pa na kršitev načela prepovedi diskriminacije.
- 1149 Republika Poljska v utemeljitev predloga v tožbi za razglasitev ničnosti člena 1(3), (4), (6) in (7) Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti (zadeva C-555/20) navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvi, načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, drugi, člena 91(2) PDEU, tretji, člena 94 PDEU ter, četrti, člena 11 PDEU in člena 37 Listine. Republika Poljska v utemeljitev predloga v tej tožbi za razglasitev ničnosti člena 9(1) Direktive 2020/1057 ali, podredno, te direktive v celoti navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na, prvi, kršitev načela pravne varnosti, drugi, kršitev načela sorazmernosti, določenega v členu 5(4) PEU, in, tretji, kršitev člena 94 PDEU.
- 1150 Po povzetku predpisov Unije, ki se uporabljajo za napotitev voznikov v sektorju cestnega prevoza in predstavitvi različnih vrst cestnega prevoza iz člena 1 Direktive 2020/1057 v tem okviru bo treba zaporedoma preučiti predloge iz tožb za razglasitev ničnosti navedenega člena 1 ali nekaterih od njegovih določb ter člena 9(1) te direktive.

## ***2. Pravila Unije, ki se uporabljajo za napotitev voznikov v sektorju cestnega prevoza***

- 1151 Najprej je treba opozoriti, da je namen Direktive 96/71, kot izhaja iz njenega člena 1(1), zagotoviti zaščito napotjenih delavcev v času napotitve, kar zadeva svobodo opravljanja storitev, z opredelitvijo obveznih določb glede delovnih pogojev ter varovanja zdravja in varnosti delavcev. Za namene te direktive je napoteni delavec v njenem členu 2(1) opredeljen kot delavec, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela. Člen 3(1)

navedene direktive državam članicam nalaga, da zagotovijo, da zadevna podjetja delavcem, napotanim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja zagotovijo pogoje za zaposlitev v državi članici, v kateri se opravlja delo, ki zajemajo vidike, našete v tej določbi, ki v točkah (b) in (c) vključujejo minimalni plačani letni dopust oziroma plačilo za delo.

- 1152 Kot je Sodišče že razsodilo, se Direktiva 96/71 z izjemo opravljanja storitev, ki se nanašajo na posadke podjetij trgovske mornarice, načeloma uporablja za vsako čezmejno opravljanje storitev, ki vključuje napotitev delavcev, ne glede na gospodarski sektor, na katerega se taka storitev navezuje, torej vključno s sektorjem cestnega prevoza (sodba z dne 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, točka 33).
- 1153 Kar zadeva Direktivo 2020/1057, se ta, kot je razvidno iz njenega naslova, nanaša na dve glavni temi. Prvič, določa posebna pravila v zvezi z Direktivo 96/71 in Direktivo 2014/67 za napotitev voznikov v sektorju cestnega prevoza. Drugič, spreminja Direktivo 2006/22 glede zahtev za izvrševanje in Uredbo št. 1024/2012. Tožeče države članice, ki predlagajo razglasitev ničnosti Direktive 2020/1057 ali njenega dela, tožbe osredotočajo na prvo od teh dveh tem.
- 1154 V zvezi s tem in kot je razvidno iz besedila odstavka 1 tega člena, člen 1 Direktive 2020/1057 med drugim določa posebna pravila v zvezi z napotitvijo voznikov v sektorju cestnega prometa. V skladu z uvodno izjavo 1 te direktive je namen uvedbe takih posebnih pravil zagotoviti ustrezne delovne pogoje in socialno zaščito za voznike na eni strani ter primerne pogoje in pošteno konkurenco za podjetja cestnega prevoza, da se vzpostavi varen, učinkovit in družbeno odgovoren sektor cestnega prometa. Iz te uvodne izjave je razvidno tudi, da je zakonodajalec Unije glede na visoko stopnjo mobilnosti delovne sile v sektorju cestnega prometa z uvedbo takih posebnih pravil želel zagotoviti ravnovesje med svobodo opravljanja čezmejnih storitev za ta podjetja, prostim pretokom blaga in ustreznimi delovnimi pogoji ter socialno zaščito voznikov.
- 1155 Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 8 Direktive 2020/1057, vozniki glede na zelo mobilno naravo prometnega sektorja v nasprotju s pogoji, ki prevladujejo v drugih sektorjih, načeloma niso napoteni v drugo državo članico na podlagi pogodb o opravljanju storitev za dolga obdobja. Zato, kot je poudarjeno tudi v uvodnih izjavah 2 in 3 te direktive, da bi se v teh posebnih okoliščinah zagotovilo, da svoboda opravljanja storitev cestnega prevoza temelji na pošteni konkurenci med prevoznimi podjetji in da bi se tako zagotovilo nemoteno delovanje notranjega trga, sektorska pravila, ki jih določa navedena direktiva, določajo, v katerih okoliščinah za voznike veljajo oziroma ne veljajo pravila o napotitvi delavcev iz Direktive 96/71.
- 1156 Iz uvodne izjave 9 Direktive 2020/1057 je razvidno, da se je zakonodajalec Unije odločil, da ta sektorska pravila utemelji na obstoju zadostne povezave med voznikom in storitvijo, opravljeno na ozemlju države članice gostiteljice, ter da za lažje izvrševanje navedenih pravil razlikuje med različnimi vrstami prevoza glede na stopnjo povezave z ozemljem države članice gostiteljice.
- 1157 Tako člen 1 te direktive v odstavkih od 3 do 7 v povezavi z uvodnimi izjavami od 7 do 13 navedene direktive določa razlikovanje med petimi vrstami mednarodnega cestnega prevoza, in sicer dvostranskimi prevozi, prevozi, ki niso dvostranske narave (v nadaljevanju: prevozi med dvema tujima državama), tranzitom, kombiniranim prevozom in kabotažo.
- 1158 Kar na prvem mestu zadeva „dvostranske prevoze“, gre za, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive 2020/1057, prevoze iz države članice, v kateri ima podjetje sedež, na ozemlje druge države članice ali tretje države ali, obratno, za prevoze iz države članice ali tretje države v državo članico, v kateri ima prevozno podjetje sedež.

- 1159 Iz člena 1(3), prvi pododstavek, in (4), prvi pododstavek, Direktive 2020/1057 izhajajo, da se ne glede na člen 2(1) Direktive 96/71 voznik, kadar opravlja dvostranski prevoz blaga oziroma potnikov, ne šteje za napotenega za namene Direktive 96/71. Člen 1(3), od tretji do peti pododstavek, in (4), tretji in četrti pododstavek, Direktive 2020/1057 poleg tega določa izjeme za dodatne dejavnosti, in sicer tako za dvostranski prevoz blaga kot za dvostranski prevoz potnikov.
- 1160 Na drugem mestu, glede prevoza med dvema tujima državama je iz uvodne izjave 13 Direktive 2020/1057 razvidno, da je za te prevoze značilno, da voznik opravlja mednarodni prevoz zunaj države članice sedeža podjetja, ki napoti voznika. Gre torej za prevoze iz države članice, ki ni država članica sedeža tega podjetja, ali iz tretje države do ozemlja druge države članice, ki prav tako ni navedena država članica sedeža, ali do ozemlja tretje države. Kot izhajajo tudi iz te uvodne izjave, so v teh primerih sektorska pravila potrebna le v zvezi z upravnimi zahtevami in nadzornimi ukrepi.
- 1161 Kar na tretjem mestu zadeva operacije tranzita, gre pri teh, kot je razvidno iz uvodne izjave 11 Direktive 2020/1057, za prevoz, med katerim voznik prečka ozemlje države članice brez natovarjanja ali raztovarjanja tovora in brez pobiranja ali odlaganja potnikov. Člen 1(5) te direktive določa, da se voznik, ki tako prečka ozemlje države članice, ne šteje za napotenega za namene Direktive 96/71.
- 1162 Kar na četrtem mestu zadeva dejavnosti kombiniranega prevoza, so te v členu 1, drugi odstavek, Direktive 92/106, na katero se Direktiva 2020/1057 izrecno sklicuje, opredeljene kot prevozi blaga med državami članicami, pri katerih tovornjak ali druga sredstva za prevoz tovora, povezana s tovornjakom, uporabljajo cesto za prvi ali zadnji odsek prevoza, za preostali del pa železnico, celinske plovne poti ali morskot pot. Člen 1(6) Direktive 2020/1057 določa, da se ne glede na člen 2(1) Direktive 96/71 voznik ne šteje za napotenega, kadar opravlja začetni ali končni cestni del kombiniranega prevoza, če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranske prevoze.
- 1163 Kar na petem mestu zadeva kabotažo, jo člen 2, točka 6, Uredbe št. 1072/2009 v povezavi z njeno uvodno izjavo 15 opredeljuje kot opravljanje storitev s strani cestnih prevoznikov v državi članici, v kateri nimajo sedeža, in določa, da taki prevozi niso prepovedani, če njihovo opravljanje ne pomeni stalne ali nenehne dejavnosti v tej državi članici. Člen 1(7) Direktive 2020/1057 določa, da se za voznika, kadar opravlja tak prevoz, šteje, da je napoten na podlagi Direktive 96/71.

### **3. Člen 1 Direktive 2020/1057**

- 1164 Republika Litva (zadeva C-541/20), Republika Bolgarija (zadeva C-544/20), Romunija (zadeva C-548/20), Republika Ciper (zadeva C-550/20), Madžarska (zadeva C-551/20) in Republika Poljska (zadeva C-555/20) se v utemeljitev svojih tožb za razglasitev ničnosti člena 1 Direktive 2020/1057 ali nekaterih določb odstavkov od 3 do 7 tega člena v bistvu sklicujejo na kršitev, odvisno od primera:
- člena 1(3)(a) Direktive 96/71 (edini tožbeni razlog Madžarske, naveden primarno);
  - načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije (prvi tožbeni razlog Republike Litve, drugi tožbeni razlog Republike Bolgarije, drugi tožbeni razlog Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Ciper in drugi tožbeni razlog Madžarske, naveden podredno);

- načela sorazmernosti (drugi in tretji tožbeni razlog Republike Litve, prvi tožbeni razlog Republike Bolgarije, prvi tožbeni razlog Romunije, prvi tožbeni razlog Republike Ciper, prvi tožbeni razlog Madžarske, naveden podredno, in prvi tožbeni razlog Republike Poljske);
- pravil prava Unije na področju skupne prometne politike, ki so določena na eni strani v členu 91(1) PDEU (tretja tožbena razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper) in na drugi strani v členu 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU, členu 91(2) PDEU in členu 94 PDEU (četrti tožbeni razlog Republike Bolgarije, drugi tožbeni razlog Republike Poljske v zvezi s členom 91(2) PDEU, tretji tožbeni razlog Republike Poljske v zvezi s členom 94 PDEU in četrti tožbeni razlog Republike Ciper);
- prostega pretoka blaga iz členov 34 in 35 PDEU (prva dela petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper);
- svobode opravljanja storitev iz člena 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU ali, podredno, iz člena 56 PDEU (druga dela petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper), ter
- pravil prava Unije na področju varstva okolja iz člena 11 PDEU in člena 37 Listine (četrti tožbeni razlog Republike Poljske).

1165 Tožbene razloge zoper člen 1 Direktive 2020/1057 je treba preučiti v tem vrstnem redu.

#### ***a) Kršitev člena 1(3)(a) Direktive 96/71***

##### *1) Trditve strank*

- 1166 Madžarska z edinim tožbenim razlogom, navedenim primarno, trdi, da člen 1 Direktive 2020/1057 krši člen 1(3)(a) Direktive 96/71, ker vozniki, ki opravljajo mednarodni cestni prevoz, zaradi posebnih značilnosti dejavnosti, ki jo opravljajo, na splošno ne spadajo na področje uporabe zadnjenavedene direktive.
- 1167 Na prvem mestu naj bi bila v skladu s členom 1(3)(a) Direktive 96/71 – na katero Direktiva 2020/1057 napotuje v členu 1(2) – uporaba ureditve o napotitvi za voznike, ki opravljajo dejavnost mednarodnega cestnega prevoza, mogoča le ob predpostavki, da obstaja pogodbeno razmerje med prevoznim podjetjem, ki jih zaposluje, in prejemnikom pošiljke. Čeprav tako pogodbeno razmerje v okviru prevoznih pogodb ni običajno, pa naj Direktiva 2020/1057 za uporabo ureditve napotitve ne bi zahtevala, da se taka pogodba sklene med podjetjem pošiljateljcem in podjetjem prejemnikom. Dovolj naj bi bilo namreč že to, da voznik prečka državno mejo.
- 1168 Na drugem mestu, napotitev v smislu Direktive 96/71 naj bi bila tesno povezana s storitvijo, ki jo opravi delodajalec v državi članici gostiteljici. Vendar naj v okviru prevozne dejavnosti poudarek ne bi bil na storitvi, ki jo zagotovi voznik, ampak na pretoku blaga med državami članicami. Ne bi naj torej šlo za dejavnost, katere narava bi lahko utemeljevala uporabo pravil v zvezi z napotitvijo iz Direktive 96/71. Poleg tega naj bi bile te trditve potrjene z odgovorom Unije na krizo, ki jo je povzročila pandemija covid-19. Komisija naj bi namreč po tem, ko so različne države članice uvedle omejitve potovanj, ukrepala skoraj takoj, da bi zagotovila čim bolj nemoteno delovanje prevoza blaga.

- 1169 Na tretjem mestu, zaradi velike mobilnosti delavcev v sektorju mednarodnega cestnega prevoza blaga naj se za voznike ne bi smelo šteti, da začasno opravljajo delo v drugi državi članici, ampak da ves čas potujejo med več državami članicami. Poleg tega naj bi Sodišče v sodbi z dne 19. decembra 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110), razsodilo, da delavca glede na Direktivo 96/71 ni mogoče šteti za napotenega na ozemlje države članice, če opravljanje njegovega dela ne pomeni zadostne povezave s tem ozemljem. Kratko bivanje – lahko celo le nekaj ur – v drugi državi članici naj ne bi moglo ustvariti take povezave.
- 1170 S sodbo z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), naj teh preudarkov ne bi bilo mogoče omajati. Tudi če bi namreč iz te sodbe izhajalo, da uporaba Direktive 96/71 za cestne prevoznike načeloma ni izključena, naj ne bi nič manj držalo, da ob neobstoju zadostne povezave z državami članicami, v katerih vozniki opravljajo delo, številne storitve cestnega prevoza ne bi izpolnile pogojev za napotitev, ki spada na področje uporabe te direktive, kot jo je razložilo Sodišče v navedeni sodbi. Tako naj Sodišče razen za kabotažo, za katero je ugotovilo obstoj take zadostne povezave, ne bi dalo nikakršnega kategoričnega odgovora v zvezi z drugimi primeri, saj naj bi bilo treba vsakega od njih presoјati glede na upoštevne okoliščine obravnavane zadeve.
- 1171 Parlament in Svet trdita, da je ta tožbeni razlog brezpredmeten ali neutemeljen.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1172 Najprej je treba opozoriti, da, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, navedene v točki 431 te sodbe, notranje zakonitosti akta Unije ni mogoče preučiti glede na nek drug akt Unije, ki je na isti zakonodajni ravni. Zato Madžarska ne more uspešno trditi, da so določbe člena 1 Direktive 2020/1057 glede na člen 1(3)(a) Direktive 96/71 neveljavne.
- 1173 V delu, v katerem Madžarska z edinim tožbenim razlogom zatrjuje domnevno neskladje med področjem uporabe Direktive 96/71 oziroma Direktive 2020/1057, je treba ugotoviti, da to vsekakor ne obstaja, in sicer neodvisno od odgovora na vprašanje, ali bi to zadostovalo za utemeljitev razglasitve ničnosti člena 1 zadnjenavedene direktive. Na prvem mestu, Sodišče je namreč razsodilo, da se Direktiva 96/71 uporablja za čezmejno opravljanje storitev v sektorju cestnega prevoza (glej v tem smislu sodbi z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, točke od 33 do 41, in z dne 8. julija 2021, *Rapidsped*, C-428/19, EU:C:2021:548, točke od 34 do 36). Iz tega sledi, da lahko vozniki, ki opravljajo mednarodne cestne prevoze, spadajo na področje uporabe Direktive 96/71 na podlagi določb te direktive, ne pa – kot se zdi, da napačno trdi Madžarska – zaradi sprejetja Direktive 2020/1057.
- 1174 Na drugem mestu in kot upravičeno poudarja Parlament, je Direktiva 2020/1057 v razmerju do Direktive 96/71 *lex specialis*, saj cilj prve od njiju ni razširiti področja uporabe druge, ampak pojasniti, v katerih okoliščinah je treba voznike, ki opravljajo mednarodni cestni prevoz, obravnavati kot napotene delavce v smislu člena 2(1) Direktive 96/71 in je torej treba šteti, da spadajo na področje uporabe zadnjenavedene direktive.
- 1175 Natančneje, v delu, v katerem Madžarska zakonodajalcu Unije očita, da je s sprejetjem člena 1 Direktive 2020/1057 določil uporabo pravil o napotitvi tudi za prevoze, ki ne vključujejo enega od čezmejnih ukrepov iz člena 1(3)(a) Direktive 96/71, je treba ugotoviti – kot ta država članica poudarja tudi sama – da Direktiva 2020/1057 izrecno napotuje na zadnjenavedeno določbo, tako da se v skladu z njenim členom 1(2) posebna pravila o napotitvi voznikov iz njenega člena 1 uporabljajo za voznike, zaposlene pri prevoznih podjetjih s sedežem v državi članici in ki

uporabljajo čezmejni ukrep iz točke (a) člena 1(3) Direktive 96/71, torej napotitev delavca na ozemlje katere od držav članic na lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem, ki je delavce napotilo, in pogodbenico, ki so ji storitve namenjene, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti, in delavcem. Iz tega nujno izhaja, da navedena posebna pravila ne vplivajo na potrebo po izpolnjevanju teh pogojev iz člena 1(3)(a), da bi se štelo, da zadevni prevoz spada na področje uporabe Direktive 96/71.

- 1176 Kar zadeva trditve, ki jih je v tem okviru navedla Madžarska v zvezi z odzivom Unije na pandemijo covid-19, te temeljijo – kot je razvidno iz točke 1173 te sodbe – na napačni premisi, da se Direktiva 96/71 pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057 ni uporabljala za prevozne dejavnosti. Zato je treba tudi te trditve, ki so poleg tega splošne in se ne nanašajo posebej na pravila za napotitev delavcev v pravu Unije, prav tako zavrnilo.
- 1177 Na tretjem mestu, določb člena 1 Direktive 2020/1057 naj prav tako ne bi bilo mogoče obravnavati kot neveljavnih, ker naj ob neobstoju zadostne povezave z državami članicami, v katerih vozniki opravljajo delo, številne storitve cestnega prevoza ne bi izpolnile pogojev za napotitev, ki spada na področje uporabe Direktive 96/71, kot jo je Sodišče razložilo v sodbi z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976).
- 1178 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem določb člena 1 Direktive 2020/1057 uporabil pristop, ki se ravna po enaki logiki, kot jo je uporabilo Sodišče v navedeni sodbi.
- 1179 Natančneje, v točkah 49, 62 in 63 navedene sodbe je Sodišče v okviru razlage Direktive 96/71 razsodilo, da se pravila v zvezi z napotitvijo, določena s to direktivo, ne uporabljajo zlasti za tranzit in dvostranski prevoz, medtem ko se načeloma uporabljajo za kabotažo, ki v celoti poteka na ozemlju države članice gostiteljice.
- 1180 Enako člen 1 Direktive 2020/1057 s področja uporabe Direktive 96/71 v odstavkih 3 in 4 izključuje vse dvostranske prevoze, v odstavku 5 pa vse tranzite, medtem ko člen 1(7) Direktive 2020/1057 pojasnjuje, da se Direktiva 96/71 uporablja za kabotažo.
- 1181 Poleg tega je Sodišče v točki 45 sodbe z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), razsodilo, da je na eni strani delavca mogoče šteti za „napotenega“ na ozemlje države članice v smislu člena 2(1) Direktive 96/71 zgolj, če pomeni opravljanje njegovega dela zadostno povezavo s tem ozemljem, in da je treba na drugi strani za preverjanje obstoja take povezave opraviti celovito presojo vseh elementov, ki so značilni za dejavnost zadevnega delavca.
- 1182 Kot pa je razvidno iz uvodne izjave 9 Direktive 2020/1057, je zakonodajalec Unije sprejel sektorska pravila v zvezi z uporabo Direktive 96/71 v sektorju cestnega prevoza, ki prav tako temeljijo na obstoju zadostne povezave med voznikom in storitvijo, ki jo opravlja na ozemlju države članice gostiteljice. V teh okoliščinah je ta zakonodajalec, da bi poenostavil uporabo teh pravil, dal prednost rešitvi, v skladu s katero se razjasni, v katerih okoliščinah je treba šteti, da taka povezava obstaja.

- 1183 V ta namen je navedeni zakonodajalec izrecno navedel, da je treba nekatere vrste prevoza izvzeti iz pravil v zvezi z napotitvijo, in sicer v skladu s členom 1(3), od tretji do peti pododstavka, Direktive 2020/1057 omejeno število prevozov, povezanih z dvostranskim prevozom, in v skladu s členom 1(6) zadnjenačene direktive nekatere prevoze, ki so del kombiniranega prevoza.
- 1184 Kot po drugi strani izhaja zlasti iz uvodne izjave 13 Direktive 2020/1057, je zakonodajalec Unije menil, da za vrste prevoza, za katere se ne uporablja izvetje v skladu z njo, obstaja zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice in da je torej treba šteti, da je mogoče uporabiti Direktivo 96/71.
- 1185 Drugič, zgolj zato, ker se je zakonodajalec Unije odločil konkretizirati pojem „zadostna povezava“, na katerega se je Sodišče oprlo v sodbah z dne 19. decembra 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, točka 31), in z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, točka 45), tako da je navedel kategorije cestnega prevoza, za katere bi se pravila o napotitvi morala ali se ne bi smela uporabljati, določbe člena 1 Direktive 2020/1057 še ne morejo biti nezakonite. Namen razlogovanja Sodišča v teh sodbah je bil namreč razložiti pravni okvir, kakršen je veljal v času, upoštevno za spora, v katerih sta bili izdani navedeni sodbi, zato je Sodišče s sklicevanjem zgolj na določbe Direktive 96/71, ki so se uporabljale v tem času, pojasnilo, kaj je treba razumeti pod pojmom „zadostna povezava“. Poleg tega ni Sodišče nikakor namignilo, da je razlaga pojma „zadostna povezava“, ki jo je podalo v tem okviru, edina, ki se sklada z določbami Pogodb.
- 1186 Vendar zgornji preudarki ne vplivajo na odgovor na vprašanje, na katero se nanašajo drugi tožbeni razlogi iz obravnavanih tožb, to je, ali je način, kako se je zakonodajalec Unije odločil presoditi obstoj take „zadostne povezave“ v primeru vsake od kategorij prevoza iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, združljiv s primarnim pravom.
- 1187 Glede na navedeno je treba edini tožbeni razlog Madžarske, naveden primarno, zavrniti kot neutemeljen.

## ***b) Kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije***

### *1) Trditve strank*

- 1188 Republika Litva s prvim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija z drugim tožbenim razlogom, Romunija z drugim tožbenim razlogom, Republika Ciper z drugim tožbenim razlogom in Madžarska z drugim tožbenim razlogom, navedenim podredno, trdijo, da člen 1 Direktive 2020/1057 ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela prepovedi diskriminacije.
- 1189 Republika Bolgarija in Republika Ciper v zvezi s tem trdita, da uporaba glede napotitve za prevoze med dvema tujima državama, medtem ko so iz teh pravil izvzeti dvostranski prevozi, privede do različnega obravnavanja položajev, ki so podobni ali celo enaki, s čimer je kršeno načelo prepovedi diskriminacije.
- 1190 Na prvem mestu, to različno obravnavanje prevozov med dvema tujima državama in dvostranskih prevozov naj bi učinkovalo tako, da se voznikom prizna različna socialna zaščita glede na državljanstvo njihovega delodajalca in kraj, kjer potekajo prevozi. Kot ponazoritev, za tovor, natovorjen v Italiji in namenjen v Frankfurt (Nemčija), naj bi bil tako voznik obravnavan kot napoten v Nemčijo, če je njegov delodajalec Portugalec, ne pa tudi, če je njegov delodajalec

Italijan. Vendar naj bi bila povezava z nemškim ozemljem v obeh primerih enaka, saj naj bi se raztovarjanje opravilo v Nemčiji. Poleg dejstva, da bi bili vozniki različno obravnavani glede na prevozne poti, naj bi obstajala celo diskriminacija med vozniki, zaposlenimi pri istem prevozniku.

- 1191 Na drugem mestu, Republika Bolgarija in Republika Ciper trdita, da to različno obravnavanje prevozov med dvema tujima državama in dvostranskih prevozov bolj negativno vpliva na podjetja, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama, kot pa na tista, ki večinoma ali izključno opravljajo dvostranske prevoze.
- 1192 Na tretjem mestu, zaradi navedenega različnega obravnavanja prevozov med dvema tujima državama in dvostranskih prevozov naj bi bilo kršeno načelo enakosti med državami članicami, saj naj bi nekatere države članice vpliv te razlike občutile bolj kot druge.
- 1193 Na četrtem mestu in nazadnje, zaradi istega različnega obravnavanja naj bi imela prevozna podjetja različne plačne in upravne stroške glede na državo natovarjanja ali raztovarjanja. Ta podjetja naj bi bila torej spodbujena k obračunavanju različnih tarif za isto blago na istih prometnih relacijah glede na državo porekla ali ciljno državo prevažanih izdelkov, kar naj bi bilo v nasprotju z duhom člena 95(1) PDEU.
- 1194 Romunija trdi, da bodo upravne in finančne stroške, povezane z napotitvijo, nosila predvsem prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije in da jih bo to odvrnilo od opravljanja dejavnosti, ki jih ureja člen 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057, saj bo konkurenčnost teh podjetij dejansko izničena. Poleg tega naj socialne zaščite voznikov ne bi bilo mogoče zagotoviti, če so prevozna podjetja z obrobnegega območja Unije izključena s trga. Po drugem scenariju bi se morali vozniki preseliti v državo članico z boljšim položajem glede na središče prevozov v Uniji. Tako naj bi se postavljalo vprašanje, v kakšnem obsegu so izpodbijane določbe člena 1 te direktive skladne s členom 91(2) PDEU in členom 94 PDEU.
- 1195 Poleg tega Romunija meni, da ne le zadevne določbe Direktive 2020/1057, ampak tudi določbe, ki jih izpodbija s tožbama za razglasitev delne ničnost Uredb 2020/1054 in 2020/1055 (zadevi C-546/20 in C-547/20), obravnavane ločeno ali kot celota učinkujejo tako, da povzročijo diskriminacijo prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije.
- 1196 Po mnenju Romunije sodne prakse Sodišča, na katero se sklicujeta Parlament in Svet ter ki izhaja iz sodb z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 167), in z dne 13. marca 2019, Poljska/Parlament in Svet (C-128/17, EU:C:2019:194, točka 106), v obravnavanem primeru ni mogoče smiselno uporabiti. Kar zadeva izpodbijane določbe „svežnja o mobilnosti“, naj ne bi bil le poseben položaj ene same države članice tisti, ki naj se ne bi upošteval. Ravno nasprotno, z izpodbijanimi ukrepi naj bi bile države članice razdeljene v dve veliki kategoriji glede na geografski položaj, in sicer na eni strani osrednji del v ugodnejšem položaju in na drugi strani obrobje v manj ugodnem položaju, čeprav v različnih obsegih. Vendar bi bilo treba s predpisi, sprejetimi na ravni Unije, te razlike upoštevati in jih poskušati izravnati, tako da bi se zmanjšali obstoječi razkoraki in bi težili k enotnejši porazdelitvi tako ugodnosti kot stroškov članstva v Uniji.
- 1197 Svet naj bi poleg tega v bistvu priznal, da Direktiva 2020/1057 poenostavlja dvostranske prevoze, ne pa tudi prevozov med dvema tujima državama in torej ne prevozov, ki jih opravijo prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na vzhodu Evrope, torej zunaj območja, v katerem je skoncentriran mednarodni cestni prevoz Unije.

- 1198 Kar zadeva Madžarsko, ta trdi, da je v praksi mogoče razlikovati med dvema vrstama kombiniranega prevoza, in sicer na eni strani prevozi s spremstvom, na drugi strani pa prevozi brez spremstva. Če voznik vozilo in njegov tovor spremlja med celotnim trajanjem prevoza, naj bi šlo konec koncev za en sam prevoz. Spreminjal naj bi se le način prevoza. V tem primeru naj bi bil kombinirani prevoz v bistvu primerljiv z dvostranskim prevozom, tako da naj bi temeljno načelo enakega obravnavanja upravičevalo, da se izvzete iz člena 1(3) Direktive 2020/1057 uporablja za celoten prevoz, torej oba cestna dela.
- 1199 Vendar naj se v skladu s členom 1(6) te direktive voznik, kadar opravlja kombinirani prevozi, ne bi štel za napotnega le, če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranske prevoze v smislu člena 1(3) navedene direktive. Zakonodajalec Unije naj bi tako dejavnosti kombiniranega prevoza umetno razdelil na dva cestna dela, začetni in končni del prevoza, od katerih naj eden ne bi izpolnjeval pogoja v zvezi z dvostranskimi prevozi. Tako naj bi zakonodajalec, ker upravičenosti do izvzetja, določenega za dvostranski prevoz blaga, ni razširil na kombinirani prevoz s spremstvom, kršil načelo enakega obravnavanja.
- 1200 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## 2) *Presoja Sodišča*

### i) *Uvodne ugotovitve*

- 1201 Na prvem mestu, ugotoviti je treba, da Republika Bolgarija in Republika Ciper sicer predlagata razglasitev ničnosti Direktive 2020/1057 v celoti, vendar je iz trditve, ki jih navajata ti državi članici v zvezi s kršitvijo načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, razvidno, da še posebej izpodbijata razlikovanje iz člena 1(3) in (4) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi.
- 1202 Na drugem mestu, trditve, s katerimi želi Madžarska dokazati kršitev teh načel, so osredotočene le na člen 1(6) Direktive 2020/1057, ki se nanaša na kombinirani prevoz.
- 1203 Na tretjem mestu in nazadnje, v zvezi s trditvami Romunije je treba ugotoviti, da ta država članica predlaga razglasitev ničnosti člena 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057, pri čemer trdi, da v njem določena pravila učinkujejo tako, da so prevozna podjetja s sedežem na „obrobju Unije“ odvrnjena od opravljanja vrst prevozov iz teh določb, pri čemer pa posebej izpostavlja domnevne negativne učinke, ki naj bi za ta podjetja izhajali iz razlikovanja med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi.
- 1204 (Besedilo, popravljeno s sklepoma z dne 19. decembra 2024 in 12. marca 2025) Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, prvič, da Romunija v delu, v katerem se sklicuje na razglasitev ničnosti člena 1(5) Direktive 2020/1057, zgolj na splošno trdi, da so države članice na „obrobju Unije“ posredno diskriminirane zaradi izpodbijanih določb navedenega člena 1, ne da bi pojasnila, zakaj bi lahko navedeni odstavek 5 za te države članice povzročil neugodnosti, čeprav je s to določbo prevozniku, odgovornemu za prevoz, ki prečka ozemlje države članice, priznana izvzetje iz pravil v zvezi z napotitvijo, kadar so izpolnjeni z njo določeni pogoji. S takim izvzetjem se omeji vpliv večje ali manjše razdalje med državo članico, v kateri ima sedež prevoznik, in drugo državo članico, v kateri se opravi natovarjanje ali raztovarjanje blaga oziroma pobiranje ali odlaganje potnikov, na to, ali se za zadevni cestni prevoz uporabljajo pravila o napotitvi delavcev iz Direktive 96/71.

- 1205 Drugič, Romunija enako v delu, v katerem izpodbija člen 1(6) Direktive 2020/1057, nič bolj ne utemeljuje, zakaj bi bili s to določbo, ki se nanaša na kombinirani prevoz, kršeni načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, s čimer bi bila v bistvu v manj ugoden položaj postavljena prevozna podjetja s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“. Trditev, navedena kot dokaz diskriminatornosti vseh določb iz člena 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057, v skladu s katero naj bi se tržni delež mednarodnega prevoza, ki pripada gospodarskim subjektom s sedežem v državah članicah na „obrobju Unije“, povečeval, ne dokazuje kršitve teh načel.
- 1206 V teh okoliščinah je treba preučiti še trditve, s katerimi se zakonodajalcu Unije očita, da je v členu 1(3) in (4) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 za namene uporabe pravil o napotitvi razlikoval med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, ter posebne trditve Madžarske v zvezi z uporabo teh pravil za kombinirani prevoz, kot je določena v členu 1(6) navedene direktive.

*ii) Obstoj zatrijevanega diskriminatornega obravnavanja*

- 1207 Ni sporno, da se izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057 v delu, v katerem uvajajo posebna pravila o napotitvi voznikov v sektorju cestnega prevoza, brez razlikovanja uporabljajo za vsa zadevna prevozna podjetja ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež, za vse voznike ne glede na njihovo državljanstvo in državo članico, v kateri ima njihov delodajalec sedež, ter za vse države članice, tako da ne pomenijo neposredne diskriminacije, ki je s pravom Unije prepovedana.
- 1208 Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 308 do 310 te sodbe, preučiti, ali navedene določbe v delu, v katerem razlikujejo med prevozi iz točke 1206 te sodbe, neupravičeno uporabljajo različna pravila za primerljive položaje, zlasti glede na cilj, ki se s temi določbami uresničuje, in zato pomenijo posredno diskriminacijo, ki je s pravom Unije prepovedana, ker lahko že samo zaradi svoje narave bolj vplivajo na prevozna podjetja s sedežem v državah članicah, ki se nahajajo na „obrobju Unije“, voznike, ki jih ta podjetja zaposlujejo, in to skupino držav članic.
- 1209 Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v prejšnji točki, se o primerljivosti vsakega od zadevnih položajev zaradi nadzora nad spoštovanjem načela enakega obravnavanja presoja zlasti ob upoštevanju predmeta in cilja akta Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje.
- 1210 V zvezi s tem cilj, zastavljen z Direktivo 2020/1057, zajema – kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 3 in 7 – določitev posebnih pravil, na podlagi katerih se opredeli država članica, katere pogoji za delo in zaposlitev so zagotovljeni voznikom v cestnem prometu, ki bodo odražala posebnosti zelo mobilne delovne sile v tem sektorju ter za zagotovitev nemotenega delovanja notranjega trga dosegala ravnovesje med izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev za voznike ter omogočanjem lažjega uveljavljanja svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na podlagi poštene konkurence med prevoznimi podjetji.
- 1211 Kot izhaja iz uvodne izjave 9 Direktive 2020/1057, je posebni cilj določb njenega člena 1, ki pojasnjujejo, v katerih okoliščinah za voznike veljajo ali ne veljajo pravila o dolgotrajni napotitvi iz Direktive 96/71, umeščen v okvir tega splošnega cilja, zastavljenega s prvonavedeno direktivo.
- 1212 Torej je treba z vidika tega cilja preučiti, ali je zakonodajalec Unije v členu 1 Direktive 2020/1057 diskriminatorno obravnaval prevoze med dvema tujima državama in kombinirane prevoze v primerjavi z dvostranskimi prevozi.

– *Domnevno diskriminatorno obravnavanje prevozov med dvema tujima državama v primerjavi z dvostranskimi prevozi*

- 1213 Kar na prvem mestu zadeva obstoj domnevne diskriminacije med prevoznimi podjetji in vozniki, ki jih ta zaposlujejo, glede na to, ali opravljajo prevoze med dvema tujima državama ali dvostranske prevoze, je treba opozoriti, da iz določb člena 1 Direktive 2020/1057, še zlasti njenega odstavka 3, prvi pododstavek, in njenega odstavka 4, prvi pododstavek, v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, izhaja, da se voznik, ki opravlja dvostranske prevoze, ne obravnava kot napoten v smislu Direktive 96/71, medtem ko se voznik, ki opravlja prevoze med dvema tujima državama, obravnava kot tak. Poleg tega člen 1(3), od tretji do peti pododstavek, ter člen 1(4), tretji in četrti pododstavek, Direktive 2020/1057 določata, da se izvzeta za dvostranske prevoze iz teh odstavkov uporabljajo tudi za nekatere dodatne dejavnosti, povezane s takimi prevozi.
- 1214 Iz tega izhaja, da različno obravnavanje med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, ki za namene uporabe pravil o napotitvi izhaja iz teh določb Direktive 2020/1057, temelji na zadevnih vrstah prevoza, ki se med seboj razlikujejo po povezavi voznika in zagotovljene storitve z ozemljem države članice gostiteljice na eni strani ter ozemljem države članice sedeža na drugi strani. Medtem ko je namreč v položaju dvostranskega prevoza storitev po naravi tesno povezana z državo članico sedeža, to ne velja za prevoz med dvema tujima državama, kjer voznik opravlja prevoze iz ene države v drugo, od katerih nobena ni država članica sedeža.
- 1215 Iz tega sledi, da prevozi med dvema tujima državama in dvostranski prevozi niso primerljivi z vidika cilja, ki se uresničuje z Direktivo 2020/1057, in, natančneje, z vidika cilja pravil iz člena 1 te direktive, na katera je bilo opozorjeno v točkah 1210 in 1211 te sodbe. Kot je torej opozoril generalni pravobranilec v točki 1086 sklepnih predlogov, niti vozniki niti prevozna podjetja, ki sodelujejo pri teh dveh kategorijah prevoza, z vidika zadnjenavedenega cilja niso v primerljivem položaju.
- 1216 Te ugotovitve ne omajajo konkretni primeri prevozov, ki so jih izpostavile tožeče države članice in po njihovem mnenju dokazujejo, da lahko po naravi isto delo opravljata različna voznika, ki delata, odvisno od primera, za isto podjetje, vendar ta voznika zaradi izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 nista upravičena do enakih pogojev za delo in zaposlitev in, natančneje, do enakega plačila.
- 1217 V zvezi s tem je dovolj ugotoviti, da te trditve temeljijo na napačni premisi, po kateri je treba o primerljivosti položajev vsakega od teh voznikov za opredelitev pravil, ki se uporabljajo glede napotitve, presojati izključno glede na naravo njihovega dela, medtem ko – kot je razvidno iz zgornjih preudarkov – je za namene te presoje z vidika cilja, zastavljenega z izpodbijanimi določbami člena 1 Direktive 2020/1057, upoštevna povezava zadevnega voznika in opravljene storitve z državo članico sedeža ali državo članico gostiteljico.
- 1218 Vsekakor in kot je razvidno iz točke 247 te sodbe, je treba poudariti, da ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje za opredelitev skupne prometne politike, katere del so ukrepi iz Direktive 2020/1057. Ta direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 91(1) PDEU, vključuje politične izbire in zapletene presoje v zvezi z gospodarskimi in socialnimi učinki teh ukrepov.

- 1219 Torej zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati kršitve načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije samo zato, ker se je odločil, da bo v okviru izvajanja tega širokega polja proste presoje določil splošna merila za presajo obstoja zadostne povezave opravljene prevozne storitve z ozemljem države članice gostiteljice, namesto da bi zadevnim akterjem prepustil nalogo, da obstoj take okoliščine preverijo v vsakem konkretnem primeru.
- 1220 Kar na drugem mestu zadeva obstoj domnevne diskriminacije med državami članicami v nasprotju z načelom enakosti njihovega obravnavanja pred Pogodbama, določenim v členu 4(2) PEU, sicer ni mogoče izključiti, da bo razlikovanje med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama, vzpostavljeno s členom 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, na nekatere države članice vplivalo bolj kot na druge.
- 1221 Ker med strankami namreč ni sporno, da je velik del povpraševanja na trgu prevoza skoncentriran v državah članicah, ki se nahajajo bolj v „osrednjem delu Unije“, je mogoče, da so prevozna podjetja, ki imajo, kot so se izrazile tožeče države članice, sedež na „obrobju Unije“, tista, ki opravijo največji del prevozov med dvema tujima državama v Uniji in za katera se torej najpogosteje uporabljajo pravila o napotitvi, medtem ko naj bi njihovi konkurenti s sedežem v bolj „osrednjem delu Unije“ opravljali večinoma ali izključno dvostranske prevoze.
- 1222 Vendar je treba opozoriti, prvič, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 332 te sodbe, akta Unije, katerega namen je izenačiti standarde držav članic, če se enako uporablja za vse države članice, ni mogoče šteti za diskriminatornega, saj tak akt za harmonizacijo neizogibno povzroči različne učinke glede na predhodno stanje v različnih nacionalnih zakonodajah.
- 1223 V obravnavanem primeru je zakonodajalec Unije s sprejetjem sektorskih pravil o napotitvi delavcev, ki se bodo izvajala po vsej Uniji, da bi se zagotovilo pravilno delovanje notranjega trga, želel doseči, kot je razvidno iz uvodnih izjav 3, 7 in 9 Direktive 2020/1057, ravnovesje med izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev za voznike na eni strani ter omogočanjem lažjega uveljavljanja svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na podlagi poštene konkurence med prevoznimi podjetji na drugi strani.
- 1224 V tem okviru se s pristopom, v okviru katerega se za namene uporabe pravil o napotitvi razlikuje med različnimi vrstami prevoza, še zdaleč ne posega v enakost med državami članicami, ampak je njegov namen, nasprotno, kot v bistvu izhaja iz uvodne izjave 4 te direktive, odpraviti neenako obravnavanje, ki je lahko pred tem nastalo zaradi ugotovljenih razlik pri tem, kako so države članice razlagale, uporabljale in izvajale določbe, ki so se uporabljale pred začetkom veljavnosti navedene direktive, to je razlik, zaradi katerih je nastalo veliko upravno breme za voznike in prevozna podjetja.
- 1225 Drugič, morebiten različen vpliv izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 na države članice glede na to, ali se nahajajo v „osrednjem delu Unije“ ali na „obrobju Unije“, kot se omenja v točkah 1220 in 1221 te sodbe, ne izhaja iz domnevne diskriminatornosti razlikovanja med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, ampak v bistvu iz poslovnega modela, za katerega so se odločila prevozna podjetja s sedežem v določenih državah članicah, saj je verjetneje, da bodo prevozi, ki jih prevozna podjetja, ki svoje storitve večinoma ali v celoti opravljajo v državah članicah, oddaljenih od države članice, v kateri imajo sedež, ne glede na to, za katero državo gre, opredeljeni kot prevozi med dvema tujima državama in se bodo zanje torej uporabljala pravila o napotitvi.

- 1226 Drži sicer, da lahko uporaba teh pravil pomeni večje breme za delodajalce, ki zagotavljajo prevozne storitve med dvema tujima državama v državah članicah, v katerih je raven socialne zaščite, zlasti plačila, višja kot v državi članici njihovega sedeža.
- 1227 Vendar je taka posledica neločljivo povezana s cilji, zastavljenimi z Direktivo 2020/1057, katere namen je prav zagotoviti pošteno konkurenco med prevoznimi podjetji, tako da se voznikom, ki opravljajo prevozne storitve, ki so dovolj povezane z ozemljem države članice gostiteljice, zagotovijo pogoji za delo in zaposlitev, enaki tistim, ki se uporabljajo za druge voznike, ki prav tako zagotavljajo take storitve na tem ozemlju. Poleg tega je samo dejstvo, da lahko določen ukrep bolj poseže v interese nekaterih akterjev v primerjavi z drugimi, neločljivo povezano z iskanjem ravnovesja med različnimi konkurenčnimi interesi, kar je značilnost zakonodajne dejavnosti. Tako je v obravnavani zadevi taka posledica neločljivo povezana s ciljem, zastavljenim s to direktivo, ki je izboljšanje socialnih in delovnih pogojev voznikov ob hkratni zagotovitvi poštene konkurence med prevoznimi podjetji.
- 1228 Poleg tega, kot je bilo navedeno v točki 322 te sodbe, za določbo prava Unije ni mogoče šteti, da je sama po sebi v nasprotju z načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije že samo zato, ker povzroči različne posledice za določene gospodarske subjekte, kadar je ta položaj posledica njihovih različnih pogojev poslovanja, med drugim zaradi njihove geografske umeščenosti, ne pa pravne neenakosti, ki bi bila neločljivo povezana z izpodbijano določbo.
- 1229 Vsekakor bi bilo različno obravnavanje primerljivih položajev v smislu sodne prakse, navedene v točki 308 te sodbe, tudi če bi izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057 privedle do njega, objektivno upravičeno s cilji, zastavljenimi v okviru skupne prometne politike v skladu s členom 90 PDEU. Ti cilji med drugim vključujejo izboljšanje pogojev zaposlitve iz preambule Pogodbe DEU in člena 151, prvi odstavek, PDEU ter zagotavljanje ustrezne socialne zaščite iz člena 9 in člena 151, prvi odstavek, te pogodbe.
- 1230 Na tretjem mestu, v zvezi s posebnimi trditvami Republike Bolgarije in Republike Ciper, ki se nanašajo na kršitev člena 95(1) PDEU, je treba opozoriti, da ta določba pri prevozu znotraj Unije prepoveduje „diskriminacij[o], ki je v tem, da prevozniki zaračunavajo različne prevoznine in nalagajo različne pogoje za prevoz enakega blaga na istih prometnih povezavah glede na državo porekla tega blaga ali namembno državo“.
- 1231 V zvezi s trditvijo Republike Bolgarije in Republike Ciper, da bodo prevozniki spodbujeni k obračunavanju različnih tarif za isto blago na istih poteh glede na državo porekla ali ciljno državo tega blaga, da bi tako pokrili različne plačne in upravne stroške, ki izhajajo iz izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057, je treba po eni strani ugotoviti, da je namen teh določb zagotoviti zadovoljive delovne pogoje in večjo socialno zaščito voznikov z določitvijo meril za uporabo pravil o napotitvi voznikov v sektorju cestnega prometa. Navedene določbe torej nikakor ne urejajo prevoznih tarif ali pogojev za prevoz kot takih, zato ni mogoče šteti, da spadajo med ukrepe, na katere se nanaša člen 95(1) PDEU.
- 1232 Kot pa je po drugi strani razvidno iz točk od 1213 od 1224 te sodbe, različno obravnavanje, vzpostavljeno v členu 1 Direktive 2020/1057, kar zadeva uporabo pravil o napotitvi za dvostranske prevoze in prevoze med dvema tujima državama, ne temelji na državi porekla zadevnega blaga ali njegovi namembni državi, ampak na dejstvu, da storitev, zagotovljena v okviru teh dveh vrst prevozov, ne izkazuje enake povezave z državo članico sedeža.

- 1233 Na četrtem mestu, v delu, v katerem se Romunija v drugem tožbenem razlogu, ki se formalno nanaša na kršitev načela prepovedi diskriminacije, sklicuje na kršitev člena 91(2) in člena 94 PDEU, se njene trditve prepletajo s trditvami, ki jih Republika Bolgarija in Republika Ciper navajata v okviru četrtega tožbenega razloga vsaka svoje tožbe, in trditvami, ki jih Republika Poljska navaja v okviru drugega in tretjega tožbenega razloga v svoji tožbi. Te trditve bodo torej preučene v tem okviru.
- 1234 Glede na navedeno ni mogoče šteti, da sta načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije kršeni zaradi pristopa, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije v členu 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, v okviru katerega se za namene uporabe pravil o napotitvi na splošno razlikuje med različnimi vrstami prevoza glede na povezavo med voznikom in zagotovljeno storitvijo na eni strani ter ozemljem države članice gostiteljice ali države članice sedeža na drugi strani, natančneje tako, da se določi uporaba teh pravil za prevoze med dvema tujima državama, medtem ko so iz njih izvzeti dvostranski prevozi in nekatere dodatne dejavnosti, povezane z njimi.
- *Domnevno diskriminatorno obravnavanje kombiniranih prevozov glede na dvostranske prevoze*
- 1235 Madžarska s trditvami, ki se nanašajo na člen 1(6) Direktive 2020/1057 v zvezi s kombiniranim prevozom, trdi, da bi bilo treba, kadar isti voznik med celotnim trajanjem kombiniranega prevoza spremlja vozilo in njegov tovor, ta prevoz kot celoto izenačiti z dvostranskim prevozom, tako da bi bili lahko obe cestni vožnji upravičeni do izvzetja iz pravil o napotitvi, saj se med različnimi deli takega kombiniranega prevoza spreminja le način prevoza. Te trditve tako temeljijo na premisi, da je tak kombinirani prevoz, če se obravnava kot celota, z vidika cilja, zastavljenega s pravili iz člena 1 Direktive 2020/1057, primerljiv z dvostranskim prevozom.
- 1236 V zvezi s tem je iz opredelitve iz člena 1 Direktive 92/106, na katerega napotuje člen 1(6) Direktive 2020/1057, razvidno, da kombinirani prevoz pomeni prevoz blaga med državami članicami, pri katerem se cesta uporablja za prvi ali zadnji odsek prevoza, za preostali del pa železnica, celinska plovna pot ali morska pot, ki presega določeno najkrajšo razdaljo.
- 1237 Kot pa izhaja iz samega naslova Direktive 2020/1057, je njen namen določiti posebna pravila za napotitev voznikov zgolj v sektorju cestnega prevoza. Prav tako in kot izhaja iz točke 1210 te sodbe, je cilj, zastavljen s to direktivo, natančneje z njenim členom 1, določitev pravil, na podlagi katerih se opredeli država članica, katere pogoji za delo in zaposlitev so zagotovljeni voznikom v cestnem prometu, ob upoštevanju posebnosti tega sektorja, pri čemer je uporaba pravil o napotitvi za danega voznika odvisna od obstoja zadostne povezave tega voznika s storitvijo, ki jo zagotavlja na ozemlju države članice gostiteljice.
- 1238 Ob upoštevanju navedenega člena 1(6) Direktive 2020/1057, ki se nanaša na to, kako obravnavati cestne dele, ki sestavljajo kombinirani prevoz, iz pravil o napotitvi izvzema začetni ali končni cestni del takega prevoza, kadar navedeni cestni del sam po sebi predstavlja dvostranske prevoze v smislu člena 1(3) te direktive.
- 1239 Vendar je treba opozoriti, da ima zakonodajalec Unije – kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 247 te sodbe – široko polje proste presoje za opredelitev skupne prometne politike, katere del so ukrepi iz Direktive 2020/1057. Ta direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 91(1) PDEU, vključuje politične izbire in zapletene presoje v zvezi z gospodarskimi in socialnimi učinki teh ukrepov.

- 1240 Torej – in ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 309 te sodbe, iz katere je razvidno, da se o primerljivosti vsakega od zadevnih položajev presoja glede na predmet in cilje akta Unije, ki se razlaga – zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je pri izvajanju tega polja proste presoje menil, da je mogoče za namene uporabe pravil o napotitvi z dvostranskim prevozom izenačiti le dele kombiniranega prevoza, ki se opravijo po cesti, ne pa tega prevoza kot celote.
- 1241 Te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvijo, da bi bilo umetno kombinirani prevoz razdeliti na dva ločena cestna dela, kadar ta prevoz kot celoto zagotavlja isti voznik. Okoliščina, da lahko blago med celotnim trajanjem navedenega prevoza spremlja isti voznik, namreč v zvezi s tem ni upoštevna, saj ni sporno, da eden od načinov prevoza, ki je del istega prevoza, ne spada na področje uporabe Direktive 2020/1057, katere namen je določiti posebna pravila za napotitev voznikov samo v sektorju cestnega prevoza.
- 1242 Ugotovitve iz točke 1240 te sodbe ne omajajo niti okoliščina, da bi bilo treba kombinirani prevoz, če je to primerno, obravnavati kot enoten prevoz, s katerim se uresničujejo drugi cilji, in ne tisti, za katere so določena pravila iz člena 1 Direktive 2020/1057. Tudi če bi bilo tako, s tako okoliščino namreč ni mogoče dokazati, da naj bi zakonodajalec Unije – ob upoštevanju širokega polja proste presoje, ki ga ima za opredelitev skupne prometne politike – kršil načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, ker je menil, da je mogoče za namene uporabe pravil o napotitvi le dele kombiniranega prevoza, ki se opravijo po cesti, izenačiti z dvostranskim prevozom.
- 1243 Nazadnje, dejstvo, da se le za enega od cestnih delov, ki sestavljata kombinirani prevoz, šteje, da izpolnjuje pogoje iz člena 1(6) Direktive 2020/1057 v povezavi s členom 1(3) te direktive in je tako upravičen do izvetja na podlagi te določbe, je le posledica upoštevanja posebnih značilnosti vsakega od teh delov. Kot namreč izhaja iz uvodne izjave 12 navedene direktive, je narava storitve, ki se opravlja v takem cestnem delu, kadar ga je mogoče samega po sebi izenačiti z dvostranskim prevozom, tesno povezana z državo članico sedeža, kar utemeljuje razširitev izvetja iz navedenega odstavka 3 na zadevni cestni del.
- 1244 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da zakonodajalec Unije s tem, da ni izenačil kombiniranih prevozov, med katerimi voznik spremlja vozilo in njegov tovor, z dvostranskimi prevozi iz člena 1(3) Direktive 2020/1057, ni kršil načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije.
- 1245 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvijo Romunije, ki se nanaša na splošni diskriminatorni učinek, ki naj bi izhajal iz vseh določb v okviru „svežnja o mobilnosti“, ki je predmet treh tožb, ki jih je ta država članica vložila v zadevah od C-546/20 do C-548/20. Zadostuje namreč ugotovitev, da Romunija v zadevi C-548/20 ni dokazala, da naj bi iz Direktive 2020/1057 izhajala diskriminacija, ter da so bile trditve, s katerimi je ta država članica v zvezi s tem izpodbijala uredbi 2020/1054 in 2020/1055 in so bile že preučene v okviru tožb v zadevah C-546/20 in C-547/20, zavrjene.
- 1246 Zato je treba prvi tožbeni razlog Republike Litve, drugi tožbeni razlog Republike Bolgarije, drugi tožbeni razlog Romunije, drugi tožbeni razlog Republike Ciper in drugi tožbeni razlog Madžarske, naveden podredno, zavrni kot neutemeljene.

*c) Kršitev načela sorazmernosti*

- 1247 Republika Litva z drugim in tretjim tožbenim razlogom, Republika Bolgarija s prvim tožbenim razlogom, Romunija s prvim tožbenim razlogom, Republika Ciper s prvim tožbenim razlogom, Madžarska s prvim tožbenim razlogom, navedenim podredno, in Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom trdijo, da člen 1 Direktive 2020/1057 ali nekatere njegove določbe ne izpolnjujejo zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 1248 Po eni strani te države članice izpodbijajo to, da je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost določb iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, zlasti zaradi neobstoja ocene učinka v zvezi s končno različico teh določb ali nekaterih od njih. Natančneje, čeprav se tretji tožbeni razlog Republike Litve formalno nanaša na kršitev načela „dobre zakonodajne prakse“ in na „bistveno kršitev postopka“, je iz trditve, navedenih v njegovo podporo, razvidno, da želi ta država članica dejansko dokazati kršitev načela sorazmernosti, ker naj učinki člena 1(3) te direktive ne bi bili ustrezno ocenjeni. Prav tako Madžarska v zvezi s tem v okviru prvega tožbenega razloga, navedenega podredno, sicer formalno zatrjuje očitno napako pri presoji in kršitev načela sorazmernosti, vendar so njene trditve v tem okviru namenjene izključno dokazovanju kršitve zadnjenavedenega načela.
- 1249 Na drugi strani navedene države članice, razen Madžarske, izpodbijajo sorazmernost kot tako meril ali nekaterih od njih, določenih v členu 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, za določitev položajev, v katerih se pravila o napotitvi uporabljajo za voznike v sektorju cestnega prometa.

*1) Ali je zakonodajalec Unije preučil sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057*

*i) Trditve strank*

- 1250 Republika Bolgarija in Republika Ciper opozarjata, da se je zakonodajalec Unije odločil, da se za prevoze med dvema tujima državama brez časovnega praga uporabljajo pravila o napotitvi, medtem ko je dvostranski prevoz iz teh pravil izvzet. Parlament in Svet pa naj ne bi imela na voljo nobene ocene učinka te zakonodaje, čeprav naj bi več držav članic večkrat zahtevalo tako oceno, niti nobene druge informacije, ki bi lahko potrdila, da je to različno obravnavanje dvostranskih prevozov in prevozov med dvema tujima državama sorazmerno. V predlogu direktive o napotitvi naj bi bil namreč predviden temeljno drugačen pristop.
- 1251 Republika Litva trdi, da je s členom 1(3) Direktive 2020/1057 kršeno načelo „dobre zakonodajne prakse“, ker učinki te določbe niso bili ustrezno ocenjeni.
- 1252 Ta država članica v zvezi s tem poudarja, da mora Komisija v skladu s členom 11(3) PEU zaradi zagotovitve usklajenosti in preglednosti delovanja Unije izvesti obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi. Člen 2 Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti naj bi Komisiji prav tako nalagal podobno obveznost, da opravi obsežna posvetovanja. Enako naj bi veljalo za člen 5 tega protokola, ki določa, da se osnutki zakonodajnih aktov utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ter zahteva, da vsak osnutek zakonodajnega akta vsebuje podrobne podatke, ki omogočajo oceno njegove skladnosti s tema načeloma, iz česar naj bi izhajalo, da je treba v teh osnutkih upoštevati potrebo po tem, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči. Poleg tega naj bi morala Komisija v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom izvesti oceno učinka svojih zakonodajnih pobud, ki bi lahko imele znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke.

- 1253 V nekaterih primerih naj bi bilo seveda mogoče, da se ocena učinka ne izvede. Vendar naj v obravnavanem primeru ne bi noben objektivni razlog upravičeval neobstoja ocene učinka, poleg tega pa naj instituciji Unije ne bi obrazložili odločitve, da take ocene ne opravita. Sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035), na katero se sklicuje Svet, naj v obravnavani zadevi ne bi bila upoštevana, ker naj bi bila v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, ocena učinka opravljena, medtem ko naj v obravnavanem primeru vpliv izpodbijanih določb ne bi bil ocenjen.
- 1254 Republika Litva meni, da ustreznosti in potrebnosti ocen učinka ni mogoče razlagati tako, da se o njiju presoja povsem subjektivno in da sta torej odvisni izključno od volje zakonodajalca Unije. Nasprotno, ta presoja naj bi morala temeljiti na obstoječih objektivnih podatkih, saj naj bi bil to edini način za zagotovitev, da ta zakonodajalec svoje diskrecijske pravice ne zlorabi.
- 1255 Romunija v bistvu podobno graja člen 1, od (3) do (6), Direktive 2020/1057. Zlasti trdi, da dokumenti, v katerih je analizirana izključno potreba po zakonodajnem ukrepanju na področju napotitve, niso zadostni. Opredelitev potrebnih in ustreznih rešitev za boj proti ugotovljenim pomanjkljivostim naj namreč ne bi mogla temeljiti le na oceni položaja, ki je na trgu prevoza obstajal pred tem. Opraviti naj bi bilo treba tudi dejansko in izčrpno oceno pričakovanih posledic predvidenih ukrepov. V zvezi s tem naj zgolj to, da naj bi Komisija v zakonodajnem postopku navedla, da pristop zakonodajalca Unije zagotavlja enak cilj kot predlog direktive o napotitvi, ne bi nadomestilo ocene učinka.
- 1256 Republika Poljska trdi, da v obravnavanem primeru nič ne kaže na to, da bi imela Parlament in Svet na voljo potrebne podatke, na podlagi katerih bi lahko presodila učinke izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 na okolje, ekonomski položaj različnih prevoznikov in sektor kot celoto. Kar zadeva zlasti ekonomske učinke, naj bi morali prevozniki nositi visoke stroške po eni strani zaradi potrebe po prilagoditvi plačila voznikov tarifam, ki veljajo v prečkanih državah članicah. V skladu z informacijami iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 9 in 10) naj bi med državami članicami obstajale temeljne razlike, kar zadeva višino plač voznikov. Ta bremena naj bi bila nesorazmerna v primerjavi s prednostmi za voznike in z vidika poštene konkurence, kadar so prevozi v zadevni državi članici redki ali nepomembni, zlasti zaradi njihovega trajanja. Po drugi strani naj bi lahko upravni stroški, povezani z uporabo nacionalnih predpisov države članice gostiteljice v zvezi s plačo voznikov, dosegali do 14.000 EUR na leto za enega samega prevoznika, pri čemer niso upoštevani stroški, povezani z nadzori in morebitnimi globami.
- 1257 Zvišanje stroškov in težave, povezane s prevozi med dvema tujima državama in kabotažo, naj bi povzročili omejitev takih prevozov, kar naj bi nato vplivalo na povečanje števila prevozov brez tovora in posledično privedlo do splošnega upada ravni varnosti v cestnem prometu na glavnih prometnicah v Uniji in do manjše zmogljivosti cestnega prevoza. To naj bi se kazalo tudi v povečanju emisij onesnaževal.
- 1258 Iz razlogov, v bistvu podobnih tistim, povzetim v točkah od 1250 do 1257 te sodbe, Madžarska trdi, da je zakonodajalec Unije, ker sploh ne obstaja ocena učinka, storil očitno napako pri presoji in kršil načelo sorazmernosti.
- 1259 Natančneje, v sporočilu z dne 15. aprila 2020 (Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu s členom 294(6) PDEU v zvezi s stališčem Sveta glede sprejetja uredbe o spremembi Uredbe (ES) št. 1071/2009, Uredbe (ES) št. 1072/2009 in Uredbe (EU) št. 1024/2012 za njihovo prilagoditev razvoju v sektorju, sprejetja uredbe o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 o minimalnih zahtevah za najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajše odmori ter dnevni in

tedenski čas počitka in Uredbe (EU) št. 165/2014 glede določanja položaja s tahografi ter sprejetja direktive o spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje in določitvi posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa ter spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 (COM (2020) 151 final)) naj bi Komisija menila, da bodo omejitve, določene za kombinirani prevoz, problematične, zlasti ker bi se lahko zaradi njih zmanjšala učinkovitost pri podpori večmodalnemu prevozu tovora.

1260 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

1261 Kar zadeva trditve v zvezi z domnevnim neobstojem ocene učinka ali njeno nezadostnostjo, je treba opozoriti, da je Komisija v predlogu direktive o napotitvi predlagala sistem, v okviru katerega se ob predpostavki, da se za sektor cestnega prevoza uporablja Direktiva 96/71, dva od devetih elementov pogojev za delo in zaposlitev, navedenih v členu 3(1) te direktive – to je minimalni plačani letni dopust in plačilo – ne bi uporabljala za napotitve, ki trajajo tri dni ali manj na mesec, če vozniki opravljajo mednarodni prevoz v smislu uredb št. 1072/2009 in 1073/2009. Nasprotno, v skladu s tem predlogom bi se v primeru, da je obdobje napotitve daljše od navedenega tridnevnega praga, za celotno obdobje napotitve v zadevnem mesecu uporabljalo vseh devet elementov navedenih pogojev za delo in zaposlitev.

1262 Tako naj bi bili v skladu z navedenim predlogom vozniki, ki opravljajo mednarodne prevoze, v vseh primerih napoteni, zanje pa bi se uporabljala večina pogojev za delo in zaposlitev države članice gostiteljice, navedenih v členu 3(1) Direktive 96/71. Poleg tega bi morali delodajalci voditi evidence časa, ki ga vsak voznik vsak mesec preživi v različnih državah članicah, da bi tako določili, ali se uporabljajo tudi pravila zadnjenavedenih glede najkrajšega trajanja plačanega letnega dopusta in plačila iz te določbe.

1263 Ker je zakonodajalec Unije menil, da ta rešitev ni zadovoljiva, se je nazadnje odločil za ukrep, s katerim se razlikuje med različnimi vrstami prevoza. Tako člen 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 določa izvzetje iz pravil o napotitvi in torej vseh pogojev za delo in zaposlitev države članice gostiteljice za vse dvostranske prevoze, vse tranzite in nekatere dele kombiniranega prevoza, medtem ko se ta pravila načeloma uporabljajo tako za prevoze med dvema tujima državama kot tudi za kabotažo.

1264 Ni torej sporno, da učinki rešitve, ki je bila nazadnje sprejeta, niso bili preučeni v oceni učinka – socialni sklop in da v zvezi z njo ni bila opravljena niti dodatna ocena učinka.

1265 Vendar je treba kljub vsemu poudariti, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 218 do 226 te sodbe, ocena učinka zakonodajalca Unije ne zavezuje, saj lahko ta prosto sprejme druge ukrepe, kot so tisti, na katere se je nanašala. Iz te sodne prakse še izhaja, da lahko zakonodajalec Unije pri presoji sorazmernosti ukrepov, ki jih sprejme, upošteva ne le zadevno oceno učinka, ampak tudi kateri koli drug vir informacij, vključno z javnimi informacijami.

1266 Torej zgolj s tem, da je v obravnavani zadevi zakonodajalec Unije v Direktivi 2020/1057 sprejel določbe, ki se razlikujejo – in so poleg tega nekatere za cestnoprevozna podjetja bolj omejujoče – od tistih, ki jih je Komisija prvotno predlagala v predlogu direktive o napotitvi in na katere se je nanašala ocena učinka – socialni sklop, ni mogoče dokazati, da je zakonodajalec Unije kršil načelo sorazmernosti.

- 1267 V nasprotju s tem, kar predlagata Republika Litva in – v manjšem obsegu – Romunija, ti preudarki niso nikakor omajani z določili Medinstitucionalnega sporazuma. Čeprav namreč drži, da je v točki 15 tega sporazuma navedeno, da bosta „[P]arlament in Svet [...] izvedla ocene učinka v zvezi z lastnimi bistvenimi spremembami predlogov Komisije“, navedena točka – kot je bilo navedeno v točkah 224 in 231 te sodbe – tema institucijama ne nalaga nobene obveznosti, saj določa le možnost, da se taka ocena učinka izvede, ko bo po mnenju Parlamenta in Sveta „to [...] ustrezno in potrebno za zakonodajni proces“, kot izrecno izhaja iz njenega besedila.
- 1268 Torej je treba na prvem mestu preučiti druge vire informacij, ki jih navajata Parlament in Svet, da bi tako preverili, ali so, kot trdita ti instituciji, skupaj z oceno učinka – socialni sklop omogočili presojo učinkov, ki izhajajo iz razlikovanja, ki je bilo v členu 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 uvedeno med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi.
- 1269 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so ob upoštevanju pravil iz člena 1 Direktive 2020/1057 obratovalni stroški in stroški za uskladitev ter morebitni prihranki, nastali za dano podjetje zaradi izvajanja teh pravil, odvisni od obsega, v katerem to podjetje opravlja različne vrste prevoza. Kot pa poudarja Svet, je imel zakonodajalec Unije na voljo podatke, ki jih je objavil Eurostat v zvezi z različnimi vrstami opravljenih prevozov, zlasti tiste iz študije, ki se je nanašala na obdobje 2014–2018 („*Road freight transport by journey characteristics*“ (Cestni tovorni promet glede na značilnosti vožnje), str. 3–5, 10 in 11), in iz preglednice za leto 2018. Ker je bilo mogoče na podlagi teh podatkov opredeliti obseg prevozov med dvema tujima državama in dvostranskih prevozov po posameznih letih med danim parom držav članic, lahko pomenijo vir upoštevni informacij za to, da je zakonodajalec Unije presodil sorazmernost razlikovanja med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, ki je bilo nazadnje uporabljeno v Direktivi 2020/1057.
- 1270 Poleg tega je mogoče na podlagi takih podatkov tudi presoditi obseg, v katerem bodo vozniki različnih držav članic obravnavani kot napoteni v druge države članice za namene pravil iz člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13.
- 1271 Kot je pred Sodiščem prav tako trdil Svet, ti podatki, ki se nanašajo na različne vrste prevoza, v povezavi z informacijami iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 62–65) in informacijami iz študij, dostopnih javnosti, na katerih temelji ta ocena, kot je študija Komisije (GD Move), naslovljena „*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*“ („Študija v podporo oceni učinka za revizijo socialne zakonodaje v cestnem prometu. Končno poročilo“, maj 2017, str. 62–76), ki se nanašajo zlasti na razlike v plačah med različnimi pari držav članic, omogočajo oceno stroškov kot posledice razlikovanja, uvedenega v členu 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi.
- 1272 V zvezi s tem je treba poudariti, da tožeče države članice, ki so izpodbijale neobstoje ali nezadostnost ocene učinka Direktive 2020/1057, niso pojasnile, zakaj naj bi bile ugotovitve Sveta, kot so navedene v točkah od 1269 do 1271 te sodbe, napačne. Prav tako ni bilo pojasnjeno, zakaj splošnih ugotovitev iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 60), v skladu s katerimi naj bi bili vplivi na varnost v cestnem prometu in zdravje pri delu obrobni, ne bi bilo mogoče prenesti na nazadnje upoštevani model.

- 1273 V teh okoliščinah je imel zakonodajalec Unije na voljo dovolj elementov za presojo učinkov, ki so posledica razlikovanja med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama, uvedenega s členom 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13.
- 1274 Na drugem mestu, zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da ni preučil učinkov, ki izhajajo iz člena 1(5) Direktive 2020/1057, v skladu s katerim je tranzit upravičen do izvzetja iz pravil o napotitvi, in člena 1(7) te direktive, v skladu s katerim se kabotaža obravnava kot položaj napotitve, tako da je treba uporabiti navedena pravila.
- 1275 Kot je razvidno iz točke 1179 te sodbe, v zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da je Sodišče v okviru razlage Direktive 96/71, kot se je uporabljala pred začetkom uporabe Direktive 2020/1057, že razsodilo, da se pravila o napotitvi iz Direktive 96/71 ne uporabljajo za tranzit, medtem ko se, nasprotno, načeloma uporabljajo za kabotažo, ki v celoti poteka na ozemlju države članice gostiteljice.
- 1276 Torej ni mogoče členu 1(5) in (7) Direktive 2020/1057 posebej pripisati nikakršne spremembe vsebinskih pravil, ki se uporabljajo, zato je treba trditev, s katero se dokazuje, da bi bila v zvezi s temi določbami potrebna dodatna ocena učinka, zavrtniti.
- 1277 Na tretjem mestu, v delu, v katerem Madžarska zakonodajalcu Unije v bistvu očita, da je kršil načelo sorazmernosti, ker je sprejel člen 1(6) Direktive 2020/1057, ne da bi preučil učinke te določbe, je treba opozoriti, da je zakonodajalec Unije – kot je razvidno iz uvodne izjave 12 te direktive – menil, da je narava storitve, ki se opravlja v začetnem ali končnem cestnem delu kombiniranega prevoza, tesno povezana z državo članico sedeža, če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranski prevoz, in da v takem primeru ne obstaja zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice, zato uporaba pravil o napotitvi ni utemeljena. Nasprotno pa, ko se prevoz v zadevnem cestnem delu opravi znotraj države članice gostiteljice ali kot prevoz med dvema tujima državama, obstaja taka zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice, tako da morajo veljati pravila o napotitvi.
- 1278 Ni sporno, da se v oceni učinka – socialni sklop prav tako ni obravnavala uporaba pravil o napotitvi za kombinirani prevoz, kot so določena v členu 1(6) Direktive 2020/1057. Čeprav je Komisija – kot je razvidno iz točk od 1261 do 1264 te sodbe – v predlogu direktive o napotitvi, ki je bil pripravljen na podlagi te ocene učinka, namreč nameravala sprejeti merilo v zvezi s trajanjem prevoza, na podlagi česar bi opredelila okoliščine, v katerih bi se uporabljala navedena pravila, se je zakonodajalec Unije v Direktivi 2020/1057 nazadnje odločil za pristop, v okviru katerega se razlikuje med različnimi kategorijami prevozov, med katerimi je kombinirani prevoz.
- 1279 Preučiti je torej treba, ali so bili v obravnavani zadevi elementi, s katerimi sta bila seznanjena Parlament in Svet, dovolj, da je bilo mogoče presoditi sorazmernost izvzetja, določenega v členu 1(6) Direktive 2020/1057.
- 1280 V zvezi s tem je iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno, da je imel zakonodajalec Unije na voljo veliko informacij o kombiniranem prevozu, pridobljenih iz pripravljanih dokumentov v zvezi s predlaganimi spremembami Direktive 92/106. Vir teh informacij so bili zlasti ocena učinka v zvezi z revizijo te direktive (ocena učinka Komisije, priložena predlogu COM(2017) 648, SWD(2017) 362), dokument, pripravljen leta 2015 po naročilu Komisije, ki je vseboval podatke o kombiniranem prevozu (KombiConsult, „*Analysis of the EU Combined Transport*“ (Analiza kombiniranega prevoza EU), 2015), posodobitev teh podatkov, izvedena v letu 2017 (ISL/KombiConsult, „*Updating EU combined transport data*“ (Posodobite podatkov

o kombiniranem prevozu EU), 2017), dopnilo iz leta 2018 o istih podatkih (TRT Trasporti e Territorio srl, „*Gathering additional data on EU combined transport*“ (Zbiranje dodatnih podatkov o kombiniranem prevozu EU), 2017) in posvet, ki ga je Komisija naročila v podporo oceni učinka (KombiConsult, „*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)*“ (Posvetovanja in z njimi povezane analize v okviru ocene učinka predlaganih sprememb direktive o kombinirani prevozu (92/106/EGS)), 2017).

- 1281 Natančneje, študija „*Analysis of the EU Combined Transport*“ („Analiza kombiniranega prevoza EU“) (str. 175–177) je vsebovala podroben pregled trga kombiniranega prevoza s spremstvom in brez spremstva, pri čemer so bili zlasti predstavljeni vseh šest podjetij, ki v Uniji zagotavljajo cestne storitve s spremstvom, in največji ponudniki kombiniranega prevoza po cesti/železnici brez spremstva. Ta študija je vsebovala tudi podatke o razdaljah za začetni ali končni del kombiniranega prevoza po cesti/železnici (str. 67–70). Poleg tega so bili v oceni učinka Komisije, priloženi predlogu direktive o spremembi Direktive 92/106, navedeni v točki 1280 te sodbe, predstavljeni podatki, ki so se po eni strani nanašali na povprečne, srednje in obsežnejše cestne in necestne dele kombiniranega prevoza ter po drugi strani na vrsto in obseg večmodalnega prevoza, ki je zajet s pojmom „kombinirani prevoz“ v smislu Direktive 92/106 in torej spada na področje uporabe člena 1(6) Direktive 2020/1057.
- 1282 Iz elementov, ki jih vsebujejo dokumenti, predloženi Sodišču v okviru teh tožb, katerih uporabnosti Madžarska posebej ne izpodbija, je razvidno, da je imel zakonodajalec Unije za sprejetje Direktive 2020/1057 na voljo upoštevne osnovne podatke v zvezi s trgom kombiniranega prevoza. Ti podatki v povezavi z drugimi informacijami, ki jih je imel zakonodajalec Unije, zlasti tistimi, ki so se nanašale na razlike v plačah med različnimi pari držav članic, na katere je napoteno v točki 1271 te sodbe, so mu omogočili presojo vpliva meril v zvezi z uporabo pravil o napotitvi za kombinirani prevoz, določenih v členu 1(6) Direktive 2020/1057. Tako je imel zakonodajalec Unije dovolj elementov, da je lahko v okviru izvajanja svojega širokega polja proste presoje utemeljil izbiro teh meril.
- 1283 Zgornjih preudarkov ni mogoče omajati s trditvami Republike Poljske o domnevnem neupoštevanju kumulativnega negativnega učinka izpodbijanih določb Direktive 2020/1057 in izpodbijanih določb Direktive 2020/1055. Čeprav se namreč zdi, da ta država članica zakonodajalcu Unije očita nedoslednost pri izbirah, na katerih temeljijo izpodbijane določbe vsakega od teh aktov, zadostuje ugotovitev – kot trdi Parlament – da je sveženj o mobilnosti sestavljen iz več zakonodajnih aktov, s katerimi se uresničujejo cilji, ki se sicer dopolnjujejo, vendar so med seboj kljub vsemu različni. Torej ni mogoče šteti, da je ta zakonodajalec kršil načelo sorazmernosti zgolj zato, ker naj bi se pogoji, ki jih je treba na podlagi Uredbe 2020/1055 izpolniti, da se dokaže, da ima gospodarski subjekt stalni in dejanski sedež v eni od držav članic, razlikujejo od meril, ki jih vsebujejo določbe Direktive 2020/1057 za namene uporabe pravil o napotitvi za voznike v cestnem prevozu.
- 1284 Zato je treba trditev, da zakonodajalec Unije ni preučil sorazmernosti člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, zavrnil kot neutemeljeno.

2) Sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057

i) Trditve strank

- 1285 Republika Bolgarija in Republika Ciper menita, da škodljivi učinki izhajajo iz razlikovanja, ki je bilo v Direktivi 2020/1057 uporabljeno med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, in sicer z vidika stroškov uskladitve z novimi zahtevami ter stroškov, povezanih z dokumentiranjem vsake napotitve in uporabo pravil države članice gostiteljice. Vozniki naj bi pogosto zaporedoma izvajali prevoze med dvema tujima državama in dvostranske prevoze. Vendar naj do izvzetja iz uporabe pravil o napotitvi ne bi bili upravičeni vsi prevozi med dvema tujima državama, ki se opravijo hkrati z dvostranskimi prevozi. Za prevoznika naj bi bilo torej zelo zapleteno presoditi, kdaj obstaja napotitev in kdaj je ni. V Direktivi 2020/1057 naj prav tako ne bi bilo pojasnjeno, kako izračunati ure, med katerimi je treba voznika šteti za napotenega v posamezni državi članici. To naj bi povzročilo veliko breme za te prevoznike, ki so večinoma MSP.
- 1286 Breme, naloženo prevoznikom, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama, ki naj bi tako postalo nevzdržno, naj bi lahko povzročilo preusmeritev k drugim vrstam dejavnosti, selitev v tretje države, zmanjšanje prometa ali celo stečaj prevoznikov. Poleg tega naj bi bilo verjetno, da bo to breme povzročilo neučinkovitost in poslabšalo vpliv cestnega prevoza na okolje. Lahko bi prišlo tudi do izkrivljanja konkurence, saj Direktiva 2020/1057 ne nalaga nobene obveznosti prevoznikom s sedežem zunaj Unije niti se zanje ne uporablja.
- 1287 Mogoče naj bi bilo razlikovati med tremi upravičenimi cilji, zastavljenimi z Direktivo 2020/1057, in sicer, prvič, zadovoljivi delovni pogoji in socialna zaščita za voznike, drugič, ustrezne razmere za prevozna podjetja in potreba po poštenu konkurenci med njimi ter, tretjič, svoboda opravljanja čezmejnih storitev. Vendar ne le, da naj s to direktivo ne bi bilo mogoče ohranjati ravnovesja med navedenimi cilji, ampak naj poleg tega ne bi omogočala uresničitve nobenega od njih.
- 1288 Kar zadeva prvi cilj, naj bi se namreč višje plačilo, ki bi ga lahko prejeli vozniki, najpogosteje nanašalo le na kratka obdobja, preživeta v državi članici natovarjanja ali raztovarjanja, zato naj bi se njihovi delovni pogoji in socialna zaščita s tem le malo izboljšali.
- 1289 Kar zadeva drugi cilj, naj bi dejstvo, da se za podjetja, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama, uporabljajo pravila o napotitvi, medtem ko so podjetja, ki opravljajo dvostranske prevoze, iz njih izvzeta, spodbujalo nepošteno konkurenco. Primerjalna prednost prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije naj bi bila namreč v njihovih nižjih stroških, ki naj bi med drugim izhajali iz nižjih življenjskih stroškov in nižjih plač. Zaradi izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 naj bi bili prevozniki, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama, zdaj postavljeni v manj konkurenčen položaj kot prevozniki, ki opravljajo dvostranske prevoze. S tem naj bi se izkrivljala konkurenca med osrednjim delom Unije, kjer prevozniki opravljajo zlasti dvostranske prevoze, in državami članicami, kot sta Republika Bolgarija in Republika Ciper, kjer prevozniki opravljajo zlasti prevoze med dvema tujima državama.
- 1290 Kar zadeva tretji cilj, naj bi te določbe zaradi zvišanja stroškov, ki ga povzročajo, omejevale svobodo opravljanja čezmejnih storitev.
- 1291 Republika Bolgarija in Republika Ciper menita, da to, da se zaradi uporabe pravil o napotitvi razlikuje med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama, ni niti primerno niti potrebno. V obeh primerih naj ne bi obstajala dovolj močna povezava z nobeno od držav, ki jih

voznik prečka. Razen države članice odhoda ali namembne države članice naj bi delavci, ki opravljajo dvostranski prevoz, opravljali enako delo kot delavci, ki opravljajo prevoz med dvema tujima državama. Država članica odhoda ali namembna država članica naj ne bi nikakor vplivali na povezavo med voznikom in državo članico gostiteljico. Nasprotno, v okviru kabotaže naj bi obstajala očitna navezanost na ozemlje.

- 1292 Po mnenju Republike Bolgarije in Republike Ciper bi bil ustrezen ukrep izvzetje celotnega mednarodnega prevoza iz uporabe pravil o napotitvi. Tako izvzetje naj bi bilo upravičeno zaradi posebnega položaja mednarodnega prevoza in njegove izjemne mobilnosti, kar naj bi bil položaj, za katerega je značilen neobstoj zadostne povezave z ozemljem držav članic, ki niso država članica sedeža. Tako naj bi izvzetje v celoti omogočilo doseganje vseh zastavljenih ciljev. Kar zadeva rešitev, po kateri bi se pravila o napotitvi skupaj s časovnim pragom uporabljala za celoten sektor mednarodnega prevoza, naj bi bila ta sicer primernejša kot uporabljeni model, vendar naj ne bi povzročila nič manj resnih težav, saj bi bil njen vpliv še vedno nesorazmeren z vidika stroškov, upravnih bremen za MSP ter težav, povezanih z razlago in uporabo pravil. Alternativni pristop, ki naj bi zagotavljal jasnost, naj bi bil tisti, ki ga je Sodišče uporabilo v točki 48 sodbe z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976)*, v skladu s katerim se domneva, da obstaja zadostna povezava, če se v okviru dejavnosti prevoza med dvema tujima državama opravi minimalno število določenih nalog v posamezni državi članici v danem mesecu, na primer dejavnosti natovarjanja ali raztovarjanja blaga, vzdrževanja ali čiščenja prevoznih vozil.
- 1293 Republika Litva trdi, da člen 1(3) Direktive 2020/1057 krši načelo sorazmernosti, ker so merila iz te določbe očitno neprimerna zaradi škodljivih gospodarskih in socialnih posledic, ki jih povzročajo. Načeloma naj bi bila pravila o napotitvi namreč namenjena nadomestilu dodatnih stroškov, ki jih delavec nosi zaradi izpolnjevanja delovnih obveznosti v državi članici, ki ni država, v kateri običajno prebiva. Vendar naj pri kratkotrajni kabotaži in pri prevozu med dvema tujima državama vozniki običajno ne bi imeli nobene povezave z državo članico gostiteljico, v tej državi naj bi običajno preživeli le zelo malo časa in naj bi zato imeli v njej le minimalne stroške.
- 1294 Poleg tega naj bi merilo, ki uporabo ali neuporabo pravil o napotitvi utemeljuje z vrsto prevoza, povzročilo posredno diskriminacijo prevoznih podjetij s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, odvratilno naj bi vplivalo na kratkotrajno opravljanje storitev in v bistvu omejevalo konkurenco, zlasti v škodo MSP, ki predstavljajo 99 % trga cestnega prevoza v Uniji. Poleg tega naj bi bilo verjetno, da bodo ta pravila MSP spodbudila k prenehanju opravljanja prevozov med dvema tujima državama ali da bodo ta podjetja svoje dejavnosti preselila v države članice v osrednjem delu Unije ali njegovi okolici. Do sprejetja Direktive 2020/1057 naj na tem področju ne bi bilo nobenega upravnega bremena.
- 1295 Republika Litva poudarja, da je merilo trajanja primer objektivnega merila, ki naj bi dokazovalo obstoj dejanske povezave z državo članico, v kateri se delo resnično opravlja, kar pa ne izključuje možnosti uporabe drugih meril, če so objektivno utemeljena, zagotavljajo zadostno povezavo z državo članico, v kateri se delo opravlja, in so skladna z načelom sorazmernosti. Poleg tega naj bi se Sodišče, ko je presojalo časovno merilo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976)*, izreklo le o kabotaži, ne pa o dejavnosti dvostranskega prevoza in dejavnosti prevoza med dvema tujima državama.

- 1296 Romunija še trdi, da je merilo, katerega namen je opredelitev zadostne povezave z državo članico, kot ga je uporabil zakonodajalec Unije, za uporabo pravil o napotitvi na področju cestnega prevoza očitno neprimerno, saj naj z njim ne bi bilo mogoče dokazati obstoja zadostne povezave med voznikom in državo članico gostiteljico.
- 1297 Poleg tega naj bi uporaba tega merila povzročala negotovost v zvezi z določitvijo države članice gostiteljice in posledično predpisov, ki se uporabljajo. Tako naj ne bi bilo jasno opredeljeno, ali je treba za uporabo navedenega merila opredeliti eno samo državo članico gostiteljico, s katero ima voznik zadostno povezavo v splošnem okviru zadevnega prevoza, ali pa se kumulativno uporabljajo zakonske določbe, ki veljajo v vseh državah članicah, kjer se opravi natovarjanje ali raztovarjanje.
- 1298 Vsekakor naj to, da se s členom 1(3), tretji in četrti pododstavek, Direktive 2020/1057 za določitev zadostne povezave voznika z ozemljem države članice gostiteljice upošteva obstoj dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga, ne bi bilo optimalno. Vozniki naj bi namreč take dejavnosti opravljali le občasno, to je v 29 % primerov. Poleg tega naj bi imeli predpisi o napotitvi na področju prevoza glede na merilo vrste prevoza neposredne posledice na trgu, to je odvracanje tako od prevozov med dvema tujima državama kot od kombiniranega prevoza, čeprav naj bi bil zadnjenavedeni pomemben za zmanjšanje emisij onesnaževal iz prevoza.
- 1299 Kot naj bi prav tako izhajalo iz ocene učinka – socialni sklop, naj bi premajhna prožnost socialnih pravil, ki se uporabljajo na področju prevoza, povzročila položaje nespoštovanja zakonodaje. Tako naj bi se lahko zgodilo, da prevoznik v primeru spremembe števila dodatnih dejavnosti, povezanih z dvostranskim prevozom, med prevozno dejavnostjo, zaradi katere bi se začela uporabljati ureditev napotitve, pristojnim nacionalnim organom ne bi mogel predložiti izjave o napotitvi, saj je treba v skladu s členom 1(11)(a) Direktive 2020/1057 tako izjavo predložiti najpozneje ob začetku napotitve. Spoštovanje te določbe naj bi bilo zato v nekaterih položajih zaradi izpodbijanih določb člena 1 te direktive oteženo.
- 1300 Glede na zgoraj navedene težave, ki se nanašajo na spoštovanje načela pravne varnosti, naj bi Direktiva 2020/1057 lahko pomenila oviro za opravljanje prevoznih storitev s strani MSP in jim nalagala obveznosti, ki so nesorazmerne v primerjavi s prednostmi za voznike.
- 1301 Sodišče naj bi v sodbi z dne 15. marca 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, točke od 44 do 49), ugotovilo, da se je treba za to, da se opredeli država članica, s katero je delo tesno povezano, kadar se prevozi opravljajo v več državah članicah, opreti na skupek več elementov. Upoštevanje enega samega merila kot v Direktivi 2020/1057 naj ne bi zadostovalo in naj zato s tem ne bi bilo mogoče dokazati obstoja take povezave. V zvezi s tem Romunija še trdi, da bi bilo treba časovni element, to je najkrajše trajanje dejavnosti, v tej direktivi uporabiti kot merilo za opredelitev zadostne povezave z ozemljem države članice gostiteljice, kar zadeva vrste drugih prevozov razen kabotaže. Upoštevnost uporabe tega merila naj bi izhajala tako iz ocene učinka – socialni sklop kot tudi iz splošnega pravnega okvira, ki se uporablja za napotitev. Neobstoj tesne povezave z ozemljem države članice gostiteljice v primeru kratkotrajnega opravljanja dejavnosti naj bi namreč izhajal zlasti iz člena 3(4) Direktive 96/71, s katerim naj bi bila državam članicam priznana pravica do odstopanja od obveznosti v zvezi z napotitvijo, kadar ta ne traja dlje kot en mesec.

- 1302 Republika Poljska trdi, da se s členom 1(3), (4), (6) in (7) Direktive 2020/1057 ne spoštuje načelo sorazmernosti, saj merila za uporabo pravil o napotitvi za voznike, določena v teh določbah, niso objektivna, ne upoštevajo upoštevanih elementov položaja, ki naj bi ga urejala, ter povzročajo nesorazmerna bremena za podjetja in negativne učinke na okolje.
- 1303 Te določbe naj ne bi bile primerne za uresničevanje razglašanih ciljev, saj naj bi zlasti učinkovale tako, da naj bi omejevale storitve, ki jih opravijo podjetja s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, namesto da bi se z njimi zagotovila poštena konkurenca. Pravila o napotitvi naj bi se uporabljala za prevoze med dvema tujima državama in kabotažo, pri katerih naj bi imela ta podjetja prevladujočo vlogo.
- 1304 Zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval drugih elementov, ki dokazujejo obstoj povezave med voznikom in državo članico gostiteljico, zlasti trajanja voznikovega bivanja na ozemlju te države, ter državo članico sedeža. Kot naj bi izhajalo iz ocene učinka – socialni sklop, naj bi časovno merilo najbolj ustrezalo mobilni naravi prevoznih storitev. Sodišče naj bi v sodbi z dne 15. marca 2001, *Mazzoleni in ISA* (C-165/98, EU:C:2001:162), razsodilo, da morajo pristojni organi države članice gostiteljice za opredelitev, ali je uporaba ureditve te države, ki nalaga minimalno plačo, potrebna in sorazmerna, oceniti vse upoštevne elemente, vključno s trajanjem opravljanja storitev.
- 1305 V skladu z Direktivo 2020/1057 naj bi voznika, ki bi opravljala prevoz na isti poti, prejela različno plačilo glede na kraj natovarjanja ali raztovarjanja. Poleg tega naj ne bi obstajala objektivna utemeljitev za izvzetje nekaterih prevozov med dvema tretjima državama, določeno v členu 1(3) in (4) te direktive. Republika Poljska prav tako ne vidi nobene razlage za pridržek, v skladu s katerim se izvzetje glede dveh prevozov blaga med dvema tretjima državama uporablja za povratno potovanje po opravljenem dvostranskem prevozu iz države članice sedeža, ne pa za potovanje do države članice gostiteljice.
- 1306 Poleg tega naj bi se ob izvzetjih iz izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 porajali dvomi glede njihove razlage. Na primer, razmisliti naj bi bilo treba o tem, kdaj naj bi bilo treba začeti uporabljati pravila države članice gostiteljice, če voznik opravi dodatno dejavnost natovarjanja ali raztovarjanja, za katero se izvzetje iz odstavka 3 tega člena 1 ne uporablja. Razlaga člena 1(4) te direktive naj bi vzbujala podobne dvome. Dalje, nobene objektivne utemeljitve naj ne bi bilo za to, da se v skladu z navedenim odstavkom 3 za prevoz blaga uporabljata dve izvzetji za dodatne dejavnosti, povezane z dvostranskim prevozom, medtem ko je v primeru prevoza potnikov dovoljeno eno samo izvzetje.
- 1307 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

*ii) Presoja Sodišča*

- 1308 Opozoriti je treba, da je cilj, zastavljen z Direktivo 2020/1057, z vidika katerega je treba preučiti sorazmernost člena 1, od (3) do (7), te direktive, s sprejetjem posebnih pravil za določitev države članice, katere pogoji za delo in zaposlitev se zagotovijo voznikom v cestnem prometu, vzpostaviti ravnovesje med izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev voznikov na eni strani ter poenostavitvijo uresničevanja svobode opravljanja storitev cestnega prevoza na drugi strani, in sicer na podlagi poštene konkurence med prevoznimi podjetji, pri čemer se v okviru tega ravnovesja upoštevajo posebnosti, povezane z izjemno mobilnostjo delovne sile v tem sektorju, njegov namen pa je zagotoviti nemoteno delovanje notranjega trga.

- 1309 Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper in Republika Poljska ne izpodbijajo legitimnosti tega cilja, temveč trdijo, da merila iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 ali nekatera od njih sama po sebi kršijo načelo sorazmernosti.
- 1310 Za presojo utemeljenosti takih očitkov je treba torej preučiti, ali so ta merila primerna za uresničitev zastavljenega cilja, ali očitno ne presegajo tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja, in ali so z vidika navedenega cilja sorazmerna.
- *Primernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 za uresničitev zastavljenega cilja*
- 1311 Kar na prvem mestu zadeva primernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 za uresničitev zastavljenega cilja, je treba opozoriti, da te določbe vsebujejo merila, ki temeljijo na vrsti opravljenega prevoza, in da je – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 968 sklepnih predlogov – vsaka vrsta prevoza iz navedenih določb drugače povezana bodisi z ozemljem države članice prevoznikovega sedeža bodisi z ozemljem ene ali več držav članic gostiteljic.
- 1312 Natančneje, kot je razvidno iz člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057, se voznik, ki opravlja dvostranski prevoz blaga ali potnikov, ne obravnava kot napoten za namene Direktive 96/71, saj je, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive 2020/1057, v takem primeru narava storitve tesno povezana z državo članico sedeža. Nasprotno pa se, kot je razvidno iz uvodne izjave 13 te direktive, voznik, ki opravlja prevoz med dvema tujima državama, šteje za napotenega za te namene, saj sta ta voznik in ta prevoz dovolj povezana z ozemljem države članice gostiteljice. Poleg tega so nekatere dodatne dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga ter pobiranja in/ali odlaganja potnikov v državah članicah ali tretjih državah, ki jih voznik prečka, v skladu s členom 1(3), od tretji do peti pododstavek, ter (4), tretji in četrti pododstavek, izvzete iz pravil o napotitvi, ker so te dodatne dejavnosti povezane z dvostranskim prevozom, ki je tudi sam izvzet zaradi povezave z ozemljem države članice sedeža, in se ne opravljajo v takem obsegu, da bi bila lahko ta povezava zato omajana.
- 1313 Podobno iz člena 1(5) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 11 izhaja, da se voznik, ki opravlja operacijo tranzita, pri kateri prečka državo članico, ne da bi natovarjal ali raztovarjal tovor in ne da bi pobiral ali odlagal potnike, ne šteje za napotenega. V takem primeru namreč ni tesne povezave med voznikovimi dejavnostmi in državo članico tranzita.
- 1314 Nasprotno, kot je razvidno iz člena 1(7) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, se voznik, ki opravlja kabotažo, obravnava kot napoten, saj celoten prevoz poteka v državi članici gostiteljici, zato je storitev tesno povezana z ozemljem zadnjenavedene države članice.
- 1315 Nazadnje, v skladu s členom 1(6) Direktive 2020/1057 se voznik, ki opravlja začetni ali končni cestni del kombiniranega prevoza, ne šteje za napotenega, če cestni del sam po sebi predstavlja dvostranske prevoze. Kot je razvidno iz uvodne izjave 12 te direktive, je namreč v takem primeru narava storitve, ki se zagotovi med takim delom prevoza, tesno povezana z državo članico sedeža, ko pa se, nasprotno, prevoz v zadevnem cestnem delu opravi znotraj države članice gostiteljice ali kot prevoz med dvema tujima državama, obstaja zadostna povezava z ozemljem države članice gostiteljice, zato veljajo pravila o napotitvi.
- 1316 Kot trdi Svet in kot je upravičeno navedel generalni pravobranilec v točki 969 sklepnih predlogov, iz tega izhaja, da zakonodajalec Unije s tem, da je v členu 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 upošteval merila, ki temeljijo na vrsti prevoza, ni upošteval le ozemlja, na katerem se voznik

nahaja, ampak je za vsako vrsto zagotovljene storitve primerjal povezavo z državo članico gostiteljico in povezavo z državo članico sedeža, da bi tako dosegel pravično ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi.

- 1317 Poleg tega je Sodišče v okviru razlage določb Direktive 96/71, kot so se uporabljale pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057, razsodilo, da je treba delavca šteti za napotenega na ozemlje države članice v smislu Direktive 96/71, če je opravljanje njegovega dela dovolj povezano s tem ozemljem (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 1318 Potem ko je Sodišče v tej sodbi navedlo, da je treba za ugotovitev obstoja zadostne povezave z ozemljem države članice gostiteljice opraviti celovito presojo vseh elementov, ki so značilni za dejavnost zadevnega delavca, je poleg tega opredelilo na eni strani določene vrste cestnega prevoza, za katere je treba šteti, da pri njih obstaja taka povezava in zato pomenijo položaj napotitve, ter na drugi strani druge vrste cestnega prevoza, pri katerih, nasprotno, ta povezava ne obstaja in ki jih je zato treba izvzeti iz pravil o napotitvi. Natančneje, Sodišče je ugotovilo, da voznika, ki opravlja tranzit ali dvostranski prevoz, za namene Direktive 96/71 ni mogoče šteti za „napotenega“, medtem ko je voznika, ki opravlja kabotažo, načeloma treba šteti za takega (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, točke 45, 49, 62, 63 in 65 ter navedena sodna praksa).
- 1319 Tako je Sodišče implicitno, vendar nujno priznalo, da je za opredelitev, ali obstaja zadostna povezava med voznikom, ki opravlja mednarodni cestni prevoz, in državo članico gostiteljico, zaradi česar bi bilo za tega voznika utemeljeno uporabiti pravila o napotitvi, ustrezno, da se po eni strani uporabi pristop, po katerem se opredeli obstoj take povezave glede na vrsto zadevnega prevoza, ter se po drugi strani v tem okviru upoštevajo nekatere posebne vrste prevozov, naštetih v členu 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, torej dvostranski prevoz in tranzit, za katera se ta pravila ne uporabljajo, ter prevoz med dvema tujima državama in kabotaža, za katera je navedena pravila mogoče uporabiti.
- 1320 Drži sicer, da podrobnosti uporabe pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama v skladu z Direktivo 96/71, kakor jo je razložilo Sodišče v sodni praksi, navedeni v točkah od 1317 do 1319 te sodbe, čeprav se ravnajo po isti logiki, niso povsem enake kot tiste, ki izhajajo iz uporabe določb Direktive 2020/1057.
- 1321 Natančneje, prvič, preden je začela veljati Direktiva 2020/1057, je bilo treba opraviti celovito presojo vseh elementov, značilnih za dejavnost voznika, ki opravlja prevoze med dvema tujima državama, da se je na podlagi tega opredelilo, ali je opravljanje njegovega dela dovolj povezano z ozemljem države članice gostiteljice (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-815/18, EU:C:2020:976, točki 45 in 51). Nasprotno, v skladu s členom 1(3) in (4) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 se taka povezava načeloma šteje za obstoječo, kadar voznik opravlja prevoz med dvema tujima državama.
- 1322 Vendar ta razlika nikakor ne zmanjšuje upoštevnosti razlikovanja med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi, kot je vzpostavljeno z Direktivo 2020/1057, za uporabo pravil o napotitvi. Povsem nasprotno, taka razlika prej ponazarja večjo pravno varnost na podlagi sistema, ki izhaja iz pravil, določenih v členu 1(3) in (4) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, v primerjavi s sistemom, ki se je uporabljal pred začetkom njene veljavnosti, saj je v prvem od teh sistemov razjasnjeno, da prevozi med dvema tujima državama na splošno pomenijo napotitev voznika, ker se storitev zagotavlja zunaj države članice sedeža.

- 1323 Drugič, Romunija poleg izpodbijanja izbire splošnega merila na podlagi vrste prevoza dvomi tudi o upoštevnosti posebnega merila v zvezi s krajem natovarjanja ali raztovarjanja blaga iz člena 1(3), od tretji do peti pododstavek, Direktive 2020/1057.
- 1324 V zvezi s tem drži, da se ta določba – podobno kot člen 1(4), tretji in četrti pododstavek, te direktive, ki se nanaša na prevoz potnikov – s tega vidika razlikuje od sistema, ki se je uporabljal pred začetkom veljavnosti navedene direktive. Čeprav je namreč v skladu s temi določbami omejeno število dodatnih dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja upravičeno do izvzetja, ki se uporablja za dvostranske prevoze, je Sodišče v okviru razlage Direktive 96/71, kakor se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057, razsodilo, da so natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga med dejavniki, ki jih je mogoče upoštevati pri presoji, ali je opravljanje voznikovega dela dovolj povezano z ozemljem države članice gostiteljice, da se zato zanj uporabljajo pravila o napotitvi iz Direktive 96/71 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, točka 48).
- 1325 Vendar dejstvo, da je Sodišče tako priznalo upoštevnost takih dodatnih dejavnosti pri celoviti presoji obstoja zadostne povezave med prevozom in državo članico gostiteljico, zakonodajalcu Unije ni preprečevalo, da jih v okviru širokega polja proste presoje, ki mu pripada v tem okviru, opredeli kot posebno merilo. Torej v obravnavanem primeru navedeni zakonodajalec ni presegel tega polja proste presoje, ker je zaradi poenostavitve opravljanja prevozov, ki se štejejo za učinkovite – in s tem svobode opravljanja storitev – ne da bi pri tem neupravičeno znižal raven socialne zaščite, zagotovljeno voznikom, ki opravljajo dvostranske prevoze, pa tudi zaradi okrepitve pravne varnosti menil, da je treba voznikom dovoliti, da opravijo omejeno število dodatnih dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga, ne da bi te dejavnosti učinkovale tako, da se zadevna storitev za namene Direktive 96/71 obravnava, kot da je zagotovljena v okviru napotitve.
- 1326 Republika Poljska še navaja, da je v skladu s členom 1(3), tretji pododstavek, Direktive 2020/1057 mogoče izvzeti le eno samo dejavnost natovarjanja in/ali raztovarjanja, medtem ko je mogoče v skladu s členom 1(3), četrti pododstavek, te direktive izvzeti dve dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja.
- 1327 Kot je razvidno iz povezanega besedila teh določb, v zvezi s tem drži, da je mogoče v okviru dvostranskega prevoza z odhodom iz države članice sedeža izvzeti eno samo dodatno dejavnost natovarjanja in/ali raztovarjanja, medtem ko je mogoče na povratni vožnji, to je, kadar se dvostranski prevoz konča v državi članici sedeža, izvzeti največ dve od teh dejavnosti, če ni bila med potovanjem iz te države opravljena nobena dodatna dejavnost.
- 1328 Vendar po eni strani, kot je ugotovil generalni pravobranilec v točki 993 sklepnih predlogov in kot v bistvu izhaja iz točke 1324 te sodbe, dejstvo, da naložitev omejitev glede števila dodatnih dejavnosti, ki so lahko upravičene do razširitve izvzetja iz pravil o napotitvi, določenega za dvostranske prevoze, odraža politično izbiro zakonodajalca Unije, ki je želel doseči pravično ravnovesje med ciljem poenostavitve svobode opravljanja storitev in ciljem zagotavljanja določene ravni socialne zaščite voznikom v sektorju cestnega prevoza. Poleg tega je mogoče s takimi količinskimi omejitvami tudi okrepiti pravno varnost v primerjavi z ureditvijo, ki je veljala pred tem v okviru Direktive 96/71.
- 1329 Čeprav se po drugi strani število dodatnih dejavnosti, ki so lahko upravičene do izvzetja na tej podlagi, razlikuje glede na to, ali se dvostranski prevoz opravlja iz države članice sedeža ali vanjo, iz tega še ni mogoče izpeljati, da je zakonodajalec Unije izbral ukrep, ki ni primeren za uresničitev

zastavljenega cilja, ker je menil, da je mogoče s takim razlikovanjem – kot je trdil Svet – najboljše zagotoviti učinkovit nadzor nacionalnih organov nad pogoji, ki utemeljujejo izvzetja, priznana na tej podlagi. Medtem ko namreč v času, ko voznik zapusti državo članico sedeža, ti organi ne morejo določiti števila dodatnih dejavnosti, ki jih bo voznik pozneje opravil med povratno vožnjo, lahko navedeni organi med to vožnjo preverijo število dodatnih dejavnosti, ki jih je opravil ta voznik.

- 1330 Nazadnje, kar zadeva kombinirane prevoze, Sodišče v sodni praksi v zvezi z razlago Direktive 96/71, kakor se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057, sicer res ni pojasnilo, kako se pravila o napotitvi uporabljajo za take prevoze, vendar je treba kljub temu ugotoviti, da se izbira zakonodajalca Unije v zvezi s tem, kot je bila udeležena v členu 1(6) Direktive 2020/1057, ujema z logiko, po kateri se je ravnalo Sodišče v sodbi z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976). Medtem ko je namreč Sodišče v točki 49 te sodbe ugotovilo, da je treba dvostranske prevoze izvzeti iz pravil o napotitvi, je zakonodajalec Unije v navedenem členu 1(6) upravičenost do tega izvzetja zgolj razširil še na dele kombiniranega prevoza, opravljene po cesti, ki jih je mogoče izenačiti z dvostranskim prevozom.
- 1331 Poleg tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije z odločitvijo, da v zvezi s kombiniranim prevozom doda tako pojasnilo, okrepil pravno varnost glede načina, kako se pravila o napotitvi uporabljajo za tak posebni prevoz, s čimer je – v nasprotju s trditvijo Romunije v zvezi s tem – spodbudil take prevoze v skladu s splošnim ciljem Direktive 2020/1057, ki je poenostavitev svobode opravljanja storitev.
- 1332 Glede na navedeno ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije, ker se je v členu 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 odločil za merilo uporabe pravil o napotitvi, ki temelji na različnih vrstah cestnega prevoza, uporabil merilo, neprimerno za uresničitev zastavljenega cilja.
- 1333 Te ugotovitve ni mogoče omajati z nobeno od trditev Republike Litve, Republike Bolgarije, Romunije, Republike Ciper in Republike Poljske.
- 1334 Prvič, kar zadeva trditve Romunije in Republike Poljske glede domnevne negotovosti in pomanjkanja pravne varnosti, ki naj bi ju povzročile izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057, je treba po eni strani ugotoviti, da na splošno načelo sorazmernosti in, kot je razvidno iz točke 159 te sodbe, načelo pravne varnosti ne nasprotujeta temu, da zakonodajalec Unije v okviru predpisa, ki ga sprejme, uporabi abstrakten pravni pojem, pri čemer ti načeli ne nalagata niti tega, da so v takem abstraktnem predpisu navedeni različni konkretni primeri, v katerih bi se lahko uporabil, saj zakonodajalec ne more vnaprej opredeliti vseh teh primerov.
- 1335 Natančneje, kar zadeva vprašanje, od kdaj se uporabljajo pravila o napotitvi v skladu s členom 1(3) Direktive 2020/1057, je iz te določbe dovolj jasno razvidno, da izvzetja, določenega za dvostranske prevoze, ni mogoče uporabiti, kadar eden ali drugi od pogojev, določenih v njej, ni izpolnjen, zlasti kadar se med odhodnim potovanjem posameznega dvostranskega prevoza opravi več kot ena dodatna dejavnost.
- 1336 Zakonodajalcu Unije prav tako ni mogoče očitati, da je sprejel neustrezno merilo za uporabo pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama, ker ni pojasnil, zakonodaja katere ali katerih zadevnih držav članic se lahko uporabi za zadevnega voznika, kadar se tak prevoz opravi v več državah članicah. Kot je namreč razvidno iz točk 1321 in 1322 te sodbe, je v uvodni izjavi 13 Direktive 2020/1057 v zvezi s takim prevozom pojasnjeno, da se načeloma šteje, da obstaja

zadostna povezava med zagotovljeno storitvijo in državo članico gostiteljico, kadar voznik opravlja prevoz med dvema tujima državama, iz besedila te uvodne izjave pa izhaja tudi možnost, da zagotovljena storitev izkazuje tako povezavo z več državami članicami gostiteljicami. Torej morajo prevozna podjetja in pristojni nacionalni organi v skladu s posebnimi merili iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 presoditi, katera država članica ali katere države članice izkazujejo tako povezavo, da je utemeljena uporaba njihovih nacionalnih predpisov glede pogojev za delo in zaposlitev.

- 1337 Romunija poleg tega trdi, da merilo, ki temelji na vrstah prevoza in, če je to primerno, na obstoju dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga ter pobiranja in/ali odlaganja potnikov, prevoznim podjetjem otežuje spoštovanje obveznosti iz člena 1(11)(a) Direktive 2020/1057, da pristojnim organom predložijo izjavo o napotitvi najpozneje ob začetku napotitve. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da ta država članica ni pojasnila razlogov, iz katerih prevozna podjetje v primeru nenačrtovanega prevoza v državi članici, za katero ni bila predložena nobena izjava o napotitvi, ne bi moglo – kot predlaga Svet – take izjave predložiti tako, da bi ponovno uporabilo že predložene podatke, pri čemer bi dodalo informacije o dodatni državi članici, v kateri bo potekala napotitev.
- 1338 Po drugi strani Romunija ni pojasnila niti, zakaj bi rešitev, za katero bi želela, da ji da zakonodajalec Unije prednost, to je preučitev vseh značilnosti vsakega prevoza, vključno z njegovim trajanjem, da se tako opredeli, ali obstaja zadostna povezava med zadevnim prevozom in državo članico gostiteljico, zagotovila več pravne varnosti, saj naj bi se tako poenostavilo ugotavljanje položajev, v katerih je treba voznika šteti za „napotenega“ v smislu člena 2(1) Direktive 96/71.
- 1339 Drugič, nekatere tožeče države članice trdijo, da izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057 zaradi neustreznih meril, ki jih je uporabil zakonodajalec Unije, odvrtaajo od svobode opravljanja storitev – natančneje od prevoza med dvema tujima državama ali kombiniranega prevoza – namesto da bi jo poenostavljale.
- 1340 Kot pa je razvidno iz točk 1318 in 1319 te sodbe, je treba po eni strani opozoriti, da se pravila o napotitvi, ki se uporabljajo za kabotažo, z začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057 niso spremenila. Kar po drugi strani zadeva kombinirani prevoz, je zakonodajalec Unije – kot je razvidno iz točk 1330 in 1331 te sodbe – v bistvu le pojasnil okoliščine, v katerih je treba stranke, ki sodelujejo pri takem prevozu, izvzeti iz teh pravil, zato ni mogoče niti za s tem povezane določbe člena 1 navedene direktive šteti, da je njihov učinek odvrtaanje od takega prevoza.
- 1341 Vsekakor in kakor je navedel generalni pravobranilec v točkah 995 in 996 sklepnih predlogov, je zakonodajalec Unije v okviru svojega širokega polja proste presoje lahko menil, da lahko ob upoštevanju potrebe po ponovnem uravnovešenju zadevnih interesov večja socialna zaščita za voznike povzroči zvišanje stroškov, ki jih nosijo nekatera prevozna podjetja. V takem okviru dejstvo, da ta zakonodajalec ni dal prednosti nekaterim dejavnostim na trgu tako, kot bi želele nekatere države članice, spada v okvir navedenega polja proste presoje in še ne pomeni, da tako uporabljena merila niso primerna za uresničitev zastavljenih ciljev.
- 1342 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da so merila, določena z izpodbijanimi določbami člena 1 Direktive 2020/1057, primerna za uresničitev cilja, ki mu sledijo te določbe.

– Nujnost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057

- 1343 Kar na drugem mestu zadeva nujnost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, jo izpodbijajo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper in Republika Poljska, ker naj bi obstajale manj omejujoče alternativne možnosti, kot so te določbe, in sicer, prvič, priznanje posplošenega odstopanja od pravil o napotitvi za celoten mednarodni prevoz, drugič, uvedba časovnega praga po zgledu tistega iz predloga direktive o napotitvi in, tretjič, upoštevanje vseh elementov, značilnih za zadevno storitev, vključno z njenim trajanjem v državi članici gostiteljici.
- 1344 Vendar zakonodajalec Unije z izključitvijo takih možnosti ni prekoračil svojega širokega polja proste presoje za določitev meril, ki so upoštevana v ta namen.
- 1345 Prvič, v zvezi z možnostjo, ki sta jo izpostavili Republika Bolgarija in Republika Ciper, to je izključitvijo celotnega mednarodnega cestnega prevoza iz pravil o napotitvi, zadostuje ugotovitev, da s tako rešitvijo že po naravi ne bi bilo mogoče doseči zelenega ravnovesja med zadevnimi interesi, saj, natančneje, njen učinek ne bi bil niti povečanje socialne zaščite voznikov niti vzpostavitev pravičnejših konkurenčnih pogojev na trgu.
- 1346 Drugič, v zvezi z možnostjo, ki naj bi zajemala uvedbo časovnega praga, manj omejujočo naravo te možnosti izpostavljajo Republika Litva ter v manjšem obsegu Republika Bolgarija in Republika Ciper. Kar zadeva Romunijo, ta poudarja pomembnost merila trajanja prevoza, če se to obravnava skupaj z drugimi elementi, pri čemer zlasti poudarja, da upoštevnost tega merila izhaja iz člena 3(4) Direktive 96/71, ki državam članicam omogoča, da določijo možnost odstopanja od nekaterih obveznosti z zvezi z napotitvijo, kadar ta ne traja več kot en mesec.
- 1347 Vendar je treba ugotoviti, da Direktiva 2020/1057 ne pomeni ovire za možnost iz člena 3(3) in (4) Direktive 96/71, katere določbe državam članicam omogočajo odstopanje od uporabe nekaterih pogojev za zaposlitev in delo v državi članici gostiteljici, ki se običajno zagotovijo napotenemu delavcu, kadar trajanje napotitve ni daljše od enega meseca. Rešitev v obliki razlikovanja med različnimi vrstami prevozov je torej mogoče po potrebi kombinirati z nacionalnimi pravili, s katerimi se uresničujejo te določbe.
- 1348 V preostalem je iz spisa, predloženega Sodišču, zlasti iz ocene učinka – socialni sklop (del 1/2, str. 54), razvidno, da je zakonodajalec Unije nazadnje zavrnil možnost, da bi uporabo pravil o napotitvi pogojil s časovnim pragom, zlasti zaradi tveganja, da bi se mu bilo mogoče izogniti z rotacijo voznikov, s čimer bi se zagotovilo, da ti v posamezni državi članici preživijo časovno obdobje, krajše od določene omejitve.
- 1349 Tretjič, v zvezi z možnostjo, ki jo zagovarjajo Republika Bolgarija, Republika Ciper, Romunija in Republika Poljska, v skladu s katero bi se za presajo obstoja zadostne povezave med opravljeno storitvijo in državo članico gostiteljico zahtevala celovita presoja vseh elementov, značilnih za storitev, je iz preudarkov, navedenih v točkah od 1311 do 1331 te sodbe, razvidno, da je zakonodajalec Unije upošteval nekatera merila, ki jih Sodišče uporabilo v sodbi z dne 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), pri čemer pa je hkrati določil dodatna merila v skladu z isto logiko. Tako ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije s tem sprejel merila, ki niso nujna za ugotovitev obstoja zadostne povezave med storitvijo prevoza in državo članico gostiteljico.

1350 Iz tega sledi, da je zakonodajalec Unije lahko upravičeno menil, da z alternativnimi ukrepi, ki jih predlagajo Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Republika Ciper in Republika Poljska, ne bi bilo mogoče doseči enakega rezultata kot z določbami člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057.

– *Sorazmernost člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057*

1351 Kar na tretjem mestu zadeva sorazmernost meril iz člena 1, od (3) do (7), Uredbe 2020/1057, je treba najprej opozoriti na velik pomen, ki ga ima v skladu s preambulo Pogodbe DEU „temeljni cilj“ nenehnega izboljševanja življenjskih razmer in delovnih pogojev, kar mora zakonodajalec Unije v skladu s členoma 9 in 90 PDEU v celoti upoštevati v okviru uresničevanja svojih pristojnosti na področju skupne prometne politike. Natančneje, ta zakonodajalec si mora v zvezi s tem v skladu s členom 151, prvi odstavek, PDEU med drugim prizadevati za spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, zagotavljanje ustrezne socialne zaščite in visoko raven varovanja zdravja ljudi.

1352 Kot pa je razvidno iz točke 1341 te sodbe, lahko to, da zakonodajalec Unije okrepi socialno zaščito določenih kategorij delavcev, v obravnavani zadevi prek obveznosti, ki izhajajo iz določb člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, da se za določene vrste prevoza uporabijo pravila o napotitvi, vključuje določene dodatne stroške za delodajalce, ki morajo zagotoviti njihovo spoštovanje. Vendar dejstvo, da lahko obveznost, ki jo je naložil zakonodajalec Unije, povzroči določene stroške za prevozna podjetja, ki nosijo breme njene izpolnitve, kot tako še ne pomeni kršitve načela sorazmernosti, razen če so ti stroški očitno nesorazmerni v primerjavi z zastavljenim ciljem.

1353 Prvič, kar zadeva domnevne negativne učinke za prevozna podjetja na splošno, ki naj bi izhajali iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057, je treba – kot je razvidno iz točk od 1311 do 1331 te sodbe – po eni strani opozoriti, da so merila za uporabo pravil o napotitvi iz teh določb del iste logike kot merila, ki so se uporabljala pred začetkom veljavnosti te direktive, in da se po drugi strani razlike, ki bi lahko obstajale med enim in drugimi od teh meril, delno navezujejo na dejstvo, da navedena direktiva odslej določa jasna izvzetja iz teh pravil v korist prevoznikov, ki v predhodno veljavnem pravnem okviru niso bila posebej določena.

1354 Natančneje, člen 1(3), od tretji do peti pododstavek, in (4), tretji in četrti pododstavek, Direktive 2020/1057 določa, da lahko voznik, ki opravlja dvostranski prevoz, pod pogoji iz teh določb poleg tega opravi več dodatnih dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja blaga ter pobiranja in/ali odlaganja potnikov v državah članicah ali tretjih državah, ki jih prečka, ne da bi se štelo, da se uporabljajo pravila o napotitvi in torej pogoji za delo in zaposlitev, zagotovljeni v državi članici gostiteljici. Ta možnost s prožnim pristopom, na katerem temelji, pripomore prav k temu, da se, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 te direktive, zagotovi, da se z uporabo teh pravil za prevoze med dvema tujima državama svoboda zagotavljanja storitev čezmejnega cestnega prevoza ne omeji bolj, kot je nujno. Zakonodajalec Unije je s sprejetjem jasnega pravila, na podlagi katerega je mogoče v korist prevoznikov izjemo, določeno za dvostranske prevoze, razširiti na največ dve dodatni dejavnosti, tako zagotovil, da za prevoze med dvema tujima državama, ki so tesno povezani z dvostranskim prevozom, ne veljajo pravila o napotitvi.

- 1355 Iz tega sledi, da domnevni višji stroški, ki naj bi za prevoznike izhajali iz izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057, vsekakor niso tolikšni, da bi se lahko štelo, da očitno presegajo ugodnosti, ki izhajajo iz teh določb na eni strani zaradi zmanjšanja bremen kot posledice obstoja enotnega in jasnejšega pravnega okvira ter na drugi strani zaradi večje socialne zaščite, zagotovljene voznikom, v povezavi z bolj zdravo konkurenco na trgu.
- 1356 Kot je razvidno iz točk od 1334 do 1338 te sodbe, domnevna negotovost glede razlage izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 in obstoj praktičnih težav pri izvajanju teh določb prav tako nista bila dokazana, zato morebitni negativni učinki, ki jih povzročijo navedene določbe za prevoznike na splošno, niso očitno nesorazmerni glede na zastavljene cilje.
- 1357 Drugič, kar zadeva trditve, da bi lahko uporaba pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama in kabotažo bolj vplivala na države članice z „obrobja Unije“, v katerih naj bi podjetja opravljala večinoma take prevoze, je iz preudarkov, navedenih v točkah od 1318 do 1329 te sodbe, razvidno, da so se ta pravila za kabotažo že uporabljala in da imajo izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057 omejene učinke na prevoze med dvema tujima državama. Poleg tega je treba napotiti na sodno prakso, navedeno v točkah 247 in 332 te sodbe, ki se nanaša na načelo enakega obravnavanja držav članic.
- 1358 Čeprav je stroškovna konkurenca sicer res sestavni del dinamik, na katerih temelji notranji trg, nič manj ne drži, da niti cilj niti učinek Direktive 2020/1057 ni odpraviti vsakršno konkurenco na podlagi stroškov, ampak je njen namen zagotoviti svobodo opravljanja prevoznih storitev na pravični podlagi – to je v okviru konkurence, ki ni odvisna od pretiranih razlik v pogojih za delo in zaposlitev, ki se v isti državi članici uporabljajo za prevozna podjetja iz različnih držav članic – ob hkratnem nujenju večje zaščite napotenim delavcem.
- 1359 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točkah 266 in 573 te sodbe, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da zakonodajni akt prilagodi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da upošteva prečne cilje Unije, določene v preambuli, členu 9 in členu 151, prvi odstavek, PDEU, zlasti izboljšanje pogojev zaposlitve in zagotavljanje ustrezne socialne zaščite.
- 1360 Natančneje, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 267 te sodbe, je imel zakonodajalec Unije ob upoštevanju velikih sprememb, ki so se zgodile na notranjem trgu v sektorju cestnega prevoza, pravico prilagoditi Direktivo 96/71, da bi tako ponovno vzpostavil ravnovesje med prisotnimi interesi ter povečal socialno zaščito voznikov s spremembo pogojev, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev, in zagotovil pošteno konkurenco. V zvezi s tem je Sodišče že posebej ugotovilo, da potreba po prilagoditvi ravnovesja, na kateri je temeljila ta direktiva, da se v razvijajočih se okoliščinah bolje zagotovi cilj pravičnejše konkurence, izhaja zlasti iz strukturnega razlikovanja pravil o plačah ter drugih pogojev za delo in zaposlitev, ki se uporabljajo v državah članicah (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 63).
- 1361 V obravnavani zadevi je zakonodajalec Unije s spremembo predpisov Unije glede možnosti uporabe pravil o napotitvi za voznike v sektorju cestnega prometa – kot je razvidno iz uvodnih izjav 1, 3 in 7 Direktive 2020/1057 – želel doseči prav novo ravnovesje med svobodo opravljanja storitev, prostim pretokom blaga, izboljšanjem socialnih in delovnih pogojev za voznike ter jamstvom bolj poštene konkurence med prevoznimi podjetji na trgu.

- 1362 Ta zakonodajalec je namreč lahko pri izvajanju širokega polja proste presoje, ki ga ima v zvezi s tem, upravičeno menil, da morajo imeti vozniki, ki sodelujejo pri zagotavljanju prevoznih storitev, povezanih z ozemljem države članice gostiteljice, možnost, da se zanje uporabljajo enaki pogoji za delo in zaposlitev kot za voznike, ki jih zaposlujejo prevozna podjetja s sedežem v navedeni državi.
- 1363 Torej negativni učinki, ki bi za nekatere države članice, za prevozna podjetja s sedežem v njih in za voznike, ki jih zaposlujejo, izhajali iz uporabe pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama, kakršna izhajajo iz člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, tudi če bi bili dokazani, vsekakor niso očitno nesorazmerni glede na zastavljene cilje.
- 1364 Tretjič, v zvezi s trditvami Republike Bolgarije in Republike Ciper, da se z uporabljenim razlikovanjem med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi tvega izkrivljanje konkurence, saj Direktiva 2020/1057 ne nalaga nobene obveznosti prevoznikom iz držav, ki niso članice Unije, in se zanje ne uporablja, je treba ugotoviti – kot je trdil Svet med pisnim postopkom in obravnavo – da prevozna podjetja s sedežem v tretjih državah nimajo enakega dostopa do notranjega trga, zato njihov položaj ni primerljiv s položajem prevoznih podjetij s sedežem v Uniji (glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 1997, SAM Schiffahrt in Stapf, C-248/95 in C-249/95, EU:C:1997:377, točka 64).
- 1365 Kot poleg tega izhaja iz člena 1(10) Direktive 2020/1057 in člena 1(4) Direktive 96/71, na katera je napoteno v uvodni izjavi 15 prvonavedene direktive, se prevozna podjetja s sedežem v tretjih državah ne morejo obravnavati ugodneje kot podjetja s sedežem v Uniji, tudi v zvezi s posebnimi pravili o napotitvi iz Direktive 2020/1057.
- 1366 Četrtrič, kar zadeva trditve o domnevnih negativnih učinkih na okolje, ki naj bi jih imele izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057, se te trditve prekrivajo s trditvami Republike Poljske v okviru njenega četrtega tožbenega razloga, zato bodo preučene v tem okviru.
- 1367 Določbe člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 zato ne povzročajo neugodnosti, ki bi bile očitno nesorazmerne glede na cilje, ki se z njimi uresničujejo.
- 1368 Zato je treba drugi in tretji tožbeni razlog Republike Litve, prvi tožbeni razlog Republike Bolgarije, prvi tožbeni razlog Romunije, prvi tožbeni razlog Republike Ciper, prvi tožbeni razlog Madžarske, naveden podredno, in prvi tožbeni razlog Republike Poljske zavrniti kot neutemeljene.

#### ***d) Kršitev člena 91(1) PDEU***

##### *1) Trditve strank*

- 1369 Republika Bolgarija in Republika Ciper s tretjima tožbenima razlogoma trdita, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2020/1057 kršil člen 91(1) PDEU.
- 1370 Po mnenju teh držav članic je ta člen 91(1), ki je pravna podlaga za to direktivo, temu zakonodajalcu nalagal, da odloča po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z EESO in OR. Razlikovanje med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama za namene uporabe pravil o napotitvi naj ne bi bilo vključeno v predlog direktive o napotitvi, zato

naj ga ta odbora pred izdajo svojih mnenj ne bi mogla preučiti. Navedeni zakonodajalec naj bi, ker se s tema odboroma ni naknadno posvetoval o bistveni spremembi, vneseni v ta predlog, kršil navedeni člen 91(1).

- 1371 Republika Bolgarija in Republika Ciper trdita, da se je Sodišče izreklo o obveznosti posvetovanja v okviru zakonodajnega postopka v času, ko je imel Parlament, ki takrat še ni bil sozakonodajalec, posvetovalno vlogo, podobno kot jo imata EESO in OR danes. Razsodilo naj bi, da zahteva po posvetovanju s Parlamentom pomeni zahtevo po ponovnem posvetovanju vsakič, ko je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, v zvezi s katerim je že bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1992, Parlament/Svet, C-65/90, EU:C:1992:325, točka 16).
- 1372 Ker naj bi to posvetovalno vlogo danes v skladu s členom 91(1) PDEU izvajala EESO in OR, naj bi se sodna praksa, navedena v prejšnji točki, po analogiji uporabljala za obveznost posvetovanja s tema odboroma. Torej naj bi se bilo treba v obravnavani zadevi z njima znova posvetovati o bistveni spremembi, ki naj bi jo pomenila uvedba razlikovanja med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama pri uporabi pravil o napotitvi.
- 1373 Trditev Parlamenta, da ne obstaja noben precedens glede drugega posvetovanja s tema odboroma v okviru zakonodajnega postopka, naj ne bi bila točna. V zakonodajnem postopku v zvezi s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vrednotenju zdravstvenih tehnologij in spremembi Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 final) naj bi bila namreč na primer dodana dodatna določba k pravni podlagi zadevnega akta, zato naj bi se zakonodajalec Unije moral odločiti, da se še drugič posvetuje z EESO.
- 1374 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## *2) Presoja Sodišča*

- 1375 Republika Bolgarija in Republika Ciper to, da je zakonodajalec Unije pri sprejetju Direktive 2020/1057 kršil člen 91(1) PDEU, utemljujeta z enakimi trditvami, kot jih je prva od teh držav članic navedla za izpodbijanje zakonitosti člena 2, točka 4(a), Uredbe 2020/1055 (zadeva C-545/20). Tako iz razlogov, navedenih v točkah od 898 do 909 te sodbe, teh trditve ni mogoče sprejeti, saj iz navedenega člena 91(1) ne izhaja zahteva po ponovnem posvetovanju z EESO in OR v primeru spremembe predloga, v zvezi s katerim je bilo posvetovanje s tema odboroma že opravljeno.
- 1376 Zato je treba tretja tožbena razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper zavrni kot neutemeljena.

## *e) Kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter členov 91(2) in 94 PDEU*

### *1) Trditve strank*

- 1377 Republika Bolgarija in Republika Ciper s četrtima tožbenima razlogoma trdita, da člen 1 Direktive 2020/1057 krši člen 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU ter člena 91(2) in 94 PDEU. Kar zadeva Republiko Poljsko, ta v drugem in tretjem tožbenem razlogu trdi, da navedeni člen 1 krši člen 91(2) in člen 94 PDEU. Nazadnje, Romunija v zvezi s tem ni navedla samostojnega tožbenega

razloga, ampak se na kršitev zadnjenavedenih določb Pogodbe DEU sklicuje v okviru drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi diskriminacije, pri čemer je navedla trditve, predstavljene v točki 1194 te sodbe.

- 1378 Natančneje, Republika Bolgarija in Republika Ciper zakonodajalcu Unije očitata kršitev navedenih določb primarnega prava zaradi škodljivih učinkov, ki izhajajo iz razlikovanja iz člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v Bolgariji in na Cipru ter na splošno v državah članicah na obrobju Unije, kakor tudi na ekonomski položaj prevoznikov s sedežem v teh državah članicah. Uporaba pravil o napotitvi naj bi namreč tem podjetjem onemogočala opravljanje prevoza med dvema tujima državama. Prišlo naj bi tudi do negativnega vpliva na okolje in povečanja zastojev. Vendar naj v zvezi s tem razlikovanjem ne bi bila izvedena nobena ocena učinka niti naj ne bi bilo o tem opravljeno nobeno posvetovanje ne z EESO ne z OR.
- 1379 Republika Poljska trdi, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem samovoljnega merila za uporabo pravil o napotitvi za prevozne dejavnosti kršil člena 91(2) in 94 PDEU, ker ni upošteval, da lahko to merilo resno vpliva na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah, izkoriščanje prometne infrastrukture in ekonomski položaj prevoznikov. Ta država članica se ne strinja z razlago teh določb, kot jo predlagata Parlament in Svet. Dejstvo, da ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, naj namreč ne bi pomenilo, da je njegova obveznost, da upošteva nekatere učinke, omejena na seznanitev z njimi.
- 1380 Kar zadeva, na prvem mestu, kršitev člena 91(2) PDEU, naj pri sprejetju izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 ne bi bil upoštevan učinek, ki izhaja iz povečanja števila voženj brez tovora, ki jih bodo opravila vozila, ki bi sicer sodelovala pri prevozu med dvema tujima državama ali kabotaži. Uporaba vozil za prevoz med dvema tujima državama naj bi bila poleg tega ekonomsko utemeljena s tem, da lahko prevozniki – ob upoštevanju geografskega vidika – prožno odgovorijo na razvoj potreb na področju prevoza, da bi zmanjšali število voženj brez tovora in preprečili nepotrebno čakanje na naročilo prevoza blaga v državo sedeža. Kabotaža naj bi imela podobne prednosti z vidika učinkovitosti.
- 1381 Zaradi uporabe določb uredb 2020/1054 in 2020/1055 naj bi morala podjetja s sedežem na Poljskem opraviti vsaj 1.221.120.000 dodatnih kilometrov na leto. Spremembe, ki izhajajo iz teh uredb, in dodatne omejitve, ki izhajajo iz izpodbijanih določb Direktive 2020/1057, naj bi pomembno vplivale na življenjski standard in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na prometno infrastrukturo.
- 1382 Poleg tega naj bi lahko omejitve v zvezi z opravljanjem dejavnosti prevoza med dvema tujima državama in kabotaže, ki so nastale zaradi izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057, povzročile celo umik prevoznikov s trga, saj ti ne bi mogli opravljati donosne dejavnosti v okviru modela prevoznih storitev, ki predpostavlja manj učinkovit prevoz. Te posledice naj bi še posebej občutili prevozniki s sedežem v državah članicah na obrobju Unije, katerih dejavnosti naj bi večinoma temeljile na prevozu med dvema tujima državama in kabotaži.
- 1383 Ocena učinka – socialni sklop naj bi bila omejena na površno oceno vpliva teh določb na stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah in naj bi se vsekakor nanašala na uporabo časovnega merila za namene uporabe pravil o napotitvi, ki se razlikuje od merila, nazadnje uporabljenega v Direktivi 2020/1057, pri čemer naj učinki na trgih držav članic na obrobju Unije ne bi bili enaki. Poleg tega naj bi bilo v tej oceni učinka ugotovljeno, da 90 % prevoznih podjetij zaposluje manj kot

deset oseb, ne da bi se to upoštevalo pri oceni vpliva navedenih določb na stopnjo zaposlenosti. V navedeni oceni učinka naj bi bilo opozorjeno tudi na poslabšanje stanja prometnih infrastruktur v Uniji, vendar ne da bi bila izvedena ocena tega vpliva.

- 1384 Povečanje cestnega prometa naj bi imelo negativne posledice tudi za življenjsko raven na območjih v bližini glavnih prometnih vozlišč. V tem okviru naj bi bilo koristno posebej opozoriti na spremembe, nastale za varnost v cestnem prometu.
- 1385 Tako naj bi iz analize, ki jo je opravila Republika Poljska, izhajalo, da bodo pravne spremembe v zvezi s cestnim prevozom privedle do povprečno 19-odstotnega povečanja števila tveganih ravnanj voznikov v državah članicah, ki naj bi bila povezana z možnostjo kršitve predpisov, da bi se prilagodili novim obveznostim glede napotitve ali jih zaobšli, s čimer naj bi se poleg tega povečalo število nesreč s smrtnim izidom, v katerih so udeležena taka vozila.
- 1386 Kar zadeva, na drugem mestu, kršitev člena 94 PDEU, naj v oceni učinka – socialni sklop ne bi bil upoštevan ekonomski položaj prevoznikov s sedežem v državah članicah na obrobju Unije z nižjo stopnjo gospodarskega razvoja, katerih dejavnost na področju mednarodnega cestnega prevoza je v večjem obsegu osredotočena na dejavnosti prevoza med dvema tujima državama in kabotaže. Zaradi dodatnih stroškov, ki jih imajo ti prevozniki in ki izhajajo iz uporabe pravil o napotitvi, naj bi bili ti gospodarski subjekti postavljeni v manj ugoden položaj kot konkurenčna podjetja iz bolj osrednjega dela Unije.
- 1387 Tudi sprejetje izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 v obdobju resnih gospodarskih motenj zaradi pandemije covid-19 naj bi dokazovalo, da ekonomski položaj prevoznikov ni bil upoštevan. Ekonomske učinke te pandemije naj bi namreč še posebej občutil prevozni sektor, ki je bil posebej izpostavljen ne le upadu povpraševanja v mednarodni trgovini, ampak tudi omejitvam pri prehodu notranjih meja, ki so jih uvedle različne države članice. Ti učinki naj bi med pripravljalnimi deli za Direktivo 2020/1057 že obstajali.
- 1388 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1389 Kar na prvem mestu zadeva trditve Republike Bolgarije in Republike Ciper v zvezi s kršitvijo člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU, ker naj zakonodajalec Unije ne bi upošteval cilja Pogodb, ki zajema zagotovitev visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja, se te prekrivajo s trditvami, ki jih je Republika Poljska navedla v okviru četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine. Te trditve bodo torej preučene v okviru tega tožbenega razloga.
- 1390 Na drugem mestu, v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na domnevno kršitev člena 94 PDEU, zadostuje navesti, da ta določba, ki zakonodajalcu Unije nalaga, da pri sprejemanju ukrepov, „ki se nanašajo na prevozne tarife in pogoje“, upošteva ekonomski položaj prevoznikov, v obravnavanem primeru ni upoštevana, ker – kot je bilo navedeno v točki 1231 te sodbe – člen 1 Direktive 2020/1057 ne ureja prevoznih tarif ali pogojev prevoza blaga ali potnikov, ampak določa merila za uporabo pravil o napotitvi voznikov v sektorju cestnega prometa.
- 1391 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na kršitev člena 91(2) PDEU, je treba opozoriti, da mora v skladu s to določbo zakonodajalec Unije, kadar sprejema ukrepe iz odstavka 1 tega člena, katerih cilj je izvajanje skupne prometne politike ob upoštevanju njenih

posebnih značilnosti, „upošteva[ti]“ primere, ko bi uporaba teh ukrepov lahko „resno“ vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture.

- 1392 V zvezi s tem, ker je zakonodajalec Unije Direktivo 2020/1057 sprejel na podlagi člena 91(1) PDEU, ta pravna podlaga pa se v okviru teh tožb ne izpodbija, bi moral ta zakonodajalec pri oblikovanju meril za uporabo pravil o napotitvi iz člena 1, od (3) do (7), te direktive upoštevati zahteve, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.
- 1393 Kot pa je v bistvu razvidno iz točk od 393 do 396 te sodbe, člen 91(2) PDEU ne more biti ovira za to, da zakonodajalec Unije glede na široko polje proste presoje, ki ga ima za opredelitev skupne prometne politike, sprejme omejujoče ukrepe, ki bi lahko bolj vplivali na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti ter na izkoriščanje prometne infrastrukture v nekaterih državah članicah kot v drugih, če ta zakonodajalec resne škodljive učinke na te parametre upošteva v širšem okviru ponderiranja različnih prisotnih ciljev in interesov.
- 1394 Kar zadeva obravnavane tožbe, je treba ugotoviti, da trditve Republike Bolgarije, Republike Ciper in Republike Poljske temeljijo na premisi, da zakonodajalec Unije v nasprotju s členom 91(2) PDEU ni upošteval vplivov, ki jih bo povzročila Direktiva 2020/1057, to je, da bo uporaba pravil o napotitvi iz člena 1 te direktive onemogočila prevoze med dvema tujima državama in kabotažo.
- 1395 Vendar je Sodišče že razsodilo, da je Direktiva 96/71 v različici, ki se je uporabljala pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057, načeloma zajemala vsako čezmejno opravljanje storitev, ki se nanaša na napotitev delavcev, vključno s sektorjem cestnega prevoza, in je poleg tega pojasnilo, da je treba voznika, ki opravlja kabotažo, načeloma šteti za napotenega v smislu člena 2(1) Direktive 96/71 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, točke 33, 49, 62, 63 in 65).
- 1396 Kot je bilo navedeno v točki 1320 te sodbe, sicer drži, da uporaba pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama, kot izhaja iz Direktive 2020/1057, čeprav se ravna po isti logiki, ni popolnoma enaka tisti, ki izhaja iz Direktive 96/71, kot jo je razložilo Sodišče.
- 1397 Vendar iz elementov, predstavljenih pred Sodiščem v okviru teh tožb, ni razvidno, da bi lahko morebitni višji stroški, ki izhajajo iz uporabe pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama, kakršna izhaja iz člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, tudi če se obravnavajo skupaj, „resno“ vplivali na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah v smislu člena 91(2) PDEU. Kot dokaz, da je bil dosežen prag, ki se zahteva, da je dokazana kršitev zadnjenavedene določbe, namreč ni dovolj kakršen koli vpliv na ta elementa.
- 1398 Poleg tega je moral zakonodajalec Unije v okviru presoje vplivov, ki izhajajo iz sprejetja izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057, uskladiti različne zadevne interese, da bi dosegel legitimne cilje, ki si jih je zastavil. Kot je bilo tako že navedeno v točki 395 te sodbe, zgolj dejstvo, da mora ta upoštevati življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter torej ekonomske interese prevoznikov, ne nasprotuje temu, da se v zvezi z njimi sprejmejo omejujoči ukrepi, ki povzročijo določene stroške zanje.
- 1399 Podobno bi bilo treba ob predpostavki, ki jo zagovarjajo Republika Bolgarija, Republika Ciper in Republika Poljska, to je, da bodo morali nekateri prevozniki zaradi uporabe pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama in kabotažo, ki izhajajo iz člena 1 Direktive 2020/1057,

zapustiti trg, s čimer se tvega izguba zaposlitve za nekatere voznike, take negativne učinke obravnavati skupaj z na eni strani večjo socialno zaščito, zagotovljeno zelo veliko voznikom, ki bodo še naprej zaposleni v sektorju cestnega prevoza, in na drugi strani okoliščino, da se svoboda opravljanja storitev na trgu odslej uresničuje na podlagi bolj poštene konkurence med prevoznimi podjetji.

- 1400 Kot je v bistvu navedel Svet, je treba še poudariti, da člena 91(2) PDEU ni mogoče razlagati tako, da zakonodajalcu Unije nalaga obveznost varovanja obstoječih tržnih deležev določenih prevoznikov, saj bi mu s tem lahko preprečili prilagoditev pravnega okvira spremembam na trgu, da bi tako zagotovil pravično konkurenco na njem.
- 1401 Kar zadeva trditve Republike Poljske o povečanju števila tveganih ravnanj in nesreč s smrtnim izidom, do česar bo po njenem mnenju prišlo zaradi izvajanja izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057, te niso podprte z zanesljivimi in skladnimi elementi. Te trditve so tako špekulativne, zato z njimi ni mogoče dokazati kršitve zahtev, ki izhajajo iz člena 91(2) PDEU.
- 1402 Republika Poljska se sklicuje tudi na negativne učinke na izkoriščanje prometne infrastrukture kot posledico dodatnih voženj, ki naj bi jih povzročile izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057. Vendar ta država članica ni predložila zadostnih elementov v podporo svoji trditvi, da bodo te določbe, kot trdi, povzročile „povečanje števila dodatnih prevoženih kilometrov“. Poleg tega so bile podobne trditve v zvezi z dodatnimi kilometri zaradi izvajanja uredb 2020/1054 in 2020/1055 preučene in zavrjene v okviru tožb zoper ti uredbi.
- 1403 Druge trditve, navedene v okviru teh tožbenih razlogov, ki so poleg tega splošne in slabo podprte, se v velikem delu prekrivajo s trditvami, navedenimi v okviru tožbenih razlogov, ki se nanašajo na kršitev načela sorazmernosti zaradi zatrjevanega neupoštevanja učinkov pravil iz člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 oziroma na kršitev člena 91(1) PDEU zaradi neizvedbe novega posvetovanja z EESO in OR. Te druge trditve je zato treba zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 1311 do 1368 ter 1375 in 1376 te sodbe.
- 1404 Zato je treba četrta tožbena razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper, drugi in tretji tožbeni razlog Republike Poljske ter trditve Romunije, podane v okviru drugega tožbenega razloga, zavrniti kot neutemeljene.

## ***f) Kršitev prostega pretoka blaga in svobode opravljanja storitev***

### *1) Trditve strank*

- 1405 Republika Bolgarija in Republika Ciper s petim tožbenim razlogom vsaka svoje tožbe trdita, da pristop, po katerem se za uporabo pravil o napotitvi razlikuje med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama, pomeni neutemeljeno omejevanje tako prostega pretoka blaga (prva dela tožbenih razlogov) kot tudi svobode opravljanja prevoznih storitev (druga dela tožbenih razlogov).
- 1406 Kar po eni strani zadeva prosti pretok blaga, naj bi bilo treba uporabo pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama zaradi škodljivih učinkov, ki izhajajo iz nje, obravnavati kot ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve v smislu členov 34 in 35 PDEU. Vendar naj takega

ukrepa ne bi bilo mogoče utemeljiti na podlagi člena 36 PDEU, saj ta kategorija mednarodnih prevozov ni dovolj povezana z zadevno državo članico, zato naj bi nastale nesorazmerne upravne omejitve, ki naj bi preprečevale nemoteno delovanje notranjega trga.

- 1407 Komisija naj bi v sporočilu za javnost, naslovljenem „Komisija od Avstrije zahteva, naj zagotovi, da njena zakonodaja o minimalni plači ne bo neupravičeno omejevala notranjega trga“ (IP/17/1053), pojasnila, da uporaba nacionalne zakonodaje za vse mednarodne prevoze, ki zajemajo natovarjanje in/ali raztovarjanje, ki se opravi na nacionalnem ozemlju, pomeni nesorazmerno omejitev, zlasti z vidika prostega pretoka blaga, in da uporaba tega ukrepa za mednarodne prevoze, ki niso dovolj povezani z zadevno državo članico, ni utemeljena, ker je nesorazmerna.
- 1408 Na drugi strani, kar zadeva svobodo opravljanja prevoznih storitev, naj bi uporaba pravil o napotitvi za dejavnosti prevoza med dvema tujima državama to svobodo omejevala, s čimer se krši člen 58(1) PDEU v povezavi s členom 91 PDEU.
- 1409 Kot naj bi bilo v zvezi s tem razvidno iz točk 64 in 65 sodbe z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220), naj bi po eni strani obveznosti iz člena 91(1)(a) in (b) PDEU zajemale obveznost vzpostavitve svobode opravljanja storitev na področju prevoza, med zahtevami, ki izhajajo iz svobode opravljanja teh storitev, pa naj bi bila odprava vseh oblik diskriminacije ponudnika navedenih storitev na podlagi državljanstva ali okoliščine, da ima ta sedež v državi članici, ki ni država, v kateri je treba opraviti storitev. Po drugi strani naj zakonodajalec Unije v zvezi s tem ne bi razpolagal z diskrecijsko pravico, na katero se lahko sklicuje na drugih področjih skupne prometne politike.
- 1410 Vendar naj bi bila s tem, da se za namene uporabe pravil o napotitvi razlikuje med dvostranskimi prevozi in prevozi med dvema tujima državama, ponovno uvedena ena od oblik diskriminacije, kar naj bi pomenilo nazadovanje pri vzpostavitvi skupne prometne politike.
- 1411 Če bi Sodišče menilo, da je to vprašanje urejeno tudi s členom 56 PDEU, naj bi ta tožbeni razlog temeljil tudi na tej določbi.
- 1412 Parlament in Svet trdita, da ti tožbeni razlogi in trditve niso utemeljeni.

## 2) *Presoja Sodišča*

### i) *Prosti pretok blaga*

- 1413 Kar zadeva prva dela petega tožbenega razloga v tožbah Republike Bolgarije oziroma Republike Ciper, ki se nanašata na kršitev prostega pretoka blaga, ti državi nikakor ne pojasnjujeta, kako naj bi Direktiva 2020/1057 omejevala to svobodo niti v čem naj bi bili njeni učinki enaki domnevni količinski omejitvi, na katero ti državi članici namigujeta.
- 1414 Natančneje, navedeni državi članici razen sklica na člene od 34 do 36 PDEU in sodno prakso Sodišča v zvezi s okoliščinami, v katerih je mogoče tako količinsko omejitev šteti za utemeljeno na podlagi člena 36 PDEU, zgolj napotujeta na trditve, navedene v okviru prvega tožbenega razloga vsaka svoje tožbe.

- 1415 Kot pa je v bistvu razvidno iz točk od 1308 do 1368 te sodbe, Republika Bolgarija in Republika Ciper nista dokazali, da bi uporaba pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama očitno presegala to, kar je nujno za uresničitev legitimnega cilja, zastavljenega z izpodbijanimi določbami člena 1 Direktive 2020/1057.
- 1416 Ker torej niso v podporo prvima deloma petega tožbenega razloga navedene nikakršne posebne trditve posebej zanju, je treba šteti, da bi bila omejitev, za katero bi se uporabljala člena 34 in 35 PDEU, tudi če bi bilo mogoče te določbe obravnavati kot take, vsekakor utemeljena na podlagi člena 36 PDEU iz razlogov, s katerimi je bila utemeljena zavrnitev navedenih prvih tožbenih razlogov.
- 1417 V preostalem, kar zadeva obvestilo za javnost, navedeno v točki 1407 te sodbe, ki ga Republika Bolgarija in Republika Ciper navajata, ne da bi pojasnili njegovo upoštevnost, zadostuje ugotovitev, da tak nezavezujoč dokument ne more zavezovati Sodišča pri njegovi razlagi ali presoji veljavnosti Direktive 2020/1057.
- 1418 Vsekakor Komisija v tem obvestilu za javnost sicer res graja pristop, ki zajema uporabo nacionalnih predpisov države članice gostiteljice za vsak mednarodni prevoz, ki vključuje natovarjanje in/ali raztovarjanje na ozemlju te države članice, vendar so z izpodbijanimi določbami člena 1(3) Direktive 2020/1057 iz te uporabe izvzeti tako dvostranski prevozi kot tudi nekatere dodatne dejavnosti natovarjanja in/ali raztovarjanja, povezane s takimi prevozi, in sicer prav zato, da se zagotovi sorazmernost vsakršne morebitne omejitve prostega pretoka blaga in svobode opravljanja prevoznih storitev, ki bi izhajale iz uporabe pravil o napotitvi za voznike v mednarodnem cestnem prevozu.
- 1419 Zato je treba prva dela petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper zavriniti kot neutemeljena.

*ii) Svoboda opravljanja storitev*

- 1420 V zvezi z drugima deloma petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper, ki se nanašata na kršitev pravil Pogodbe DEU o svobodi opravljanja storitev, je treba poudariti, da – kot je razvidno iz točk od 352 do 358 te sodbe – svobode opravljanja storitev na področju prevoza ne ureja člen 56 PDEU, ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev na splošno, ampak člen 58(1) PDEU, ki je posebna določba in v skladu s katero „[s]vobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu“, to je naslova VI tretjega dela Pogodbe DEU, ki zajema člene od 90 do 100 PDEU. Tako imajo prevozna podjetja pravico do svobode opravljanja prevoznih storitev le, če jim je bila ta pravica podeljena z ukrepi sekundarnega prava, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi določb Pogodbe DEU o skupni prometni politiki, zlasti člena 91(1) PDEU.
- 1421 Prav to je namen Direktive 2020/1057, ki jo je zakonodajalec Unije sprejel na podlagi te določbe, da bi med drugim določil posebna pravila v zvezi z Direktivo 96/71 in tako harmoniziral nekatere določbe socialne zakonodaje na področju cestnega prometa.
- 1422 Kar zadeva ugotovitve, ki izhajajo iz sodbe z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220, točki 64 in 65), na katero se sklicujeta Republika Bolgarija in Republika Ciper, je treba opozoriti – kot je bilo pojasnjeno v točki 982 te sodbe – da je Sodišče sicer res razsodilo, da zakonodajalec Unije pri vzpostavitvi svobode opravljanja storitev na področju prevoza ne razpolaga z diskrecijsko pravico, na katero se lahko sklicuje na drugih področjih skupne prometne

politike. Vendar s to okoliščino še ni mogoče omajati dejstva, da zakonodajalec Unije, kadar izvaja svoje pristojnosti na tem področju, v zvezi s tem – in kot je bilo opozorjeno v točkah od 242 do 247 te sodbe – razpolaga s širokim poljem proste presoje.

- 1423 Vsekakor se v delu, v katerem Republika Bolgarija in Republika Ciper zakonodajalcu Unije očitata, da je z določitvijo uporabe pravil o napotitvi za prevoze med dvema tujima državama kršil posebne obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 91 PDEU, ker naj bi ponovno uvedel obliko diskriminacije prevoznikov na podlagi državljanstva ali kraja, kjer imajo sedež, njune trditve prekrivajo s trditvami, navedenimi v okviru drugega tožbenega razloga vsake od njunih tožb, ki se nanašajo na kršitev načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije. Zato jih je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 1213 do 1234 te sodbe.
- 1424 Poleg tega in neodvisno od trditev, zavrnenih v prejšnji točki, so v delu, v katerem Republika Bolgarija in Republika Ciper zakonodajalcu Unije očitata, da je povzročil nazadovanje skupne prometne politike, ki zagotavlja svobodo opravljanja storitev, njune trditve neutemeljene.
- 1425 Kot je razvidno iz točk 1210, 1223, 1308 in 1361 te sodbe, je namreč namen člena 1 Direktive 2020/1057, nasprotno, poenostaviti svobodo opravljanja prevoznih storitev z razjasnitvijo okoliščin, v katerih se pravila o napotitvi iz Direktive 96/71 uporabljajo ali ne uporabljajo za voznike, ki opravljajo cestni prevoz, vključno s tistimi, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama, pri čemer pa se hkrati zagotovi najboljše ravnovesje med različnimi zadevnimi interesi ob upoštevanju razvoja trga, s čimer se izpolnjujejo obveznosti, ki so mu naložene na podlagi člena 91 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 48).
- 1426 Poleg tega je treba opozoriti, kot je bilo navedeno v točki 266 te sodbe, da čeprav so bile z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da ta akt prilagodi vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da upošteva prečne cilje Unije, določene v členu 9 te pogodbe, med katerimi je zagotavljanje ustrezne socialne zaščite. Zakonodajalec Unije lahko namreč v takem primeru svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh prečnih ciljev pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevnih zakonodaj Unije takim spremembam ali razvoju.
- 1427 Iz tega izhaja, da zgolj tega, da bi lahko nekateri prevozniki zaradi izboljšanja pogojev zaposlitve in večje socialne zaščite, ki je določenim voznikom zagotovljena z izpodbijanimi določbami člena 1 Direktive 2020/1057, nosili višje stroške, še ni mogoče šteti za nazadovanje pri vzpostavitvi skupne prometne politike, zaradi česar bi bil kršen člen 91(2) PDEU.
- 1428 Druga dela petega tožbenega razloga Republike Bolgarije in Republike Ciper je treba zato zavrniti kot neutemeljena in s tem ta tožbena razloga v celoti.

### ***g) Kršitev člena 11 PDEU in člena 37 Listine***

#### *1) Trditve strank*

- 1429 Republika Poljska s četrtem tožbenim razlogom trdi, da je treba člen 11 PDEU in člen 37 Listine razlagati tako, da institucijam Unije nalagata obveznost, da upoštevajo zahteve glede varstva okolja tako pri določanju in izvajanju drugih politik Unije kot tudi v okviru drugih ukrepov Unije.

Cilja varstva okolja, določenega v členu 191 PDEU, naj namreč ne bi bilo mogoče upoštevati niti uresničiti zgolj z ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 192 PDEU, v okviru ločene in samostojne politike. Načelo vključevanja naj bi omogočalo uskladitev ciljev in zahtev glede varstva okolja z drugimi interesi in cilji, ki si jih je zastavila Unija.

- 1430 Razlaga, po kateri naj bi se člen 11 PDEU nanašal na področja prava Unije, ne pa na posamične ukrepe, naj ne bi omogočala uresničitve cilja, zastavljenega s to določbo. To, da je Direktiva 2020/1057 sestavni del širšega svežnja, katerega namen je zmanjšanje emisij onesnaževal v sektorju cestnega prevoza, naj ne bi dokazovalo, da je bil vpliv te direktive na okolje, še zlasti na možnost doseganja okoljskih ciljev, določenih v programskih dokumentih in aktih, ki jih je sprejela Unija na področju okolja, ustrezno upoštevan. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče niti šteti, da ostanejo cilji glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ko so enkrat določeni, nespremenjeni ne glede na to, kakšne dodatne emisije nastanejo v prihodnosti zaradi uresničevanja obveznosti, ki izhajajo iz nove ureditve Unije.
- 1431 Republika Poljska se strinja z razlago generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v točkah 59 in 60 sklepnih predlogih v zadevi Avstrija/Parlament in Svet (C-161/04, EU:C:2006:66), po kateri se lahko člen 11 PDEU uporablja kot standard za preizkus veljavnosti zakonodaje Unije, samo kadar je očitno, da okoljski interesi niso bili upoštevani ali so bili povsem prezrti. Kadar se ugotovi, da posamezni ukrep, ki ga sprejme zakonodajalec Unije, škodljivo vpliva na uresničevanje ciljev, ki jih je ta določil v drugih aktih sekundarnega prava, sprejetih na področju okolja, naj bi moral ta zakonodajalec uravnovesiti interese v navzkrižju in, če je to primerno, vnesti ustrezne spremembe v akte, ki se uporabljajo na področju okolja.
- 1432 V obravnavani zadevi naj zakonodajalec Unije ne bi izpolnil te obveznosti, ker naj ne bi preučil vpliva izvajanja izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 na zahteve na področju okolja. Natančneje, ne bi naj upošteval tega, da bo izpolnjevanje teh določb povzročilo dodatne vožnje, tudi težkih tovornih vozil brez tovora, na dolge razdalje, kar naj bi povzročilo – kot potrjujejo podatki študij, navedenih v točki 416 te sodbe – emisije CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka, ki so razlog za številne zdravstvene težave.
- 1433 Ker bi lahko namreč, če navedenih določb ne bi bilo, zadevna vozila opravljala prevoze med dvema tujima državama in kabotažo, naj bi upad teh dveh vrst prevozov povzročil povečanje števila dvostranskih prevozov, kar naj bi privedlo do povečanja števila voženj brez tovora. Prevozi med dvema tujima državama naj bi bili koristni, ker naj bi se zaradi njih zmanjšalo število voženj brez tovora, preprečilo čakanje na naročila za prevoz blaga v državo članico sedeža in pripomoglo k odzivnosti na povpraševanje po prevozu, ki se geografsko spreminja.
- 1434 Okoljske učinke izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 naj bi bilo treba preučiti skupaj s takimi učinki, ki jih povzročita uredbi 2020/1054 in 2020/1055, ki sta prav tako del „svežnja o mobilnosti“ ter naj bi težkim tovornim vozilom prav tako nalagali opravljanje dodatnih voženj na dolge razdalje, pogosto brez tovora.
- 1435 Te dodatne emisije bi lahko zaradi svoje obsežnosti znatno vplivale na uresničevanje okoljskih ciljev, določenih v programskih dokumentih in aktih, ki jih je Unija sprejela na področju varstva okolja, navedenih v točkah od 417 do 419 te sodbe, ter na izpolnjevanje obveznosti, ki so s temi akti naložene državam članicam. V nobenem od izpodbijanih aktov, ki sestavljajo „sveženj o mobilnosti“, pa naj se ne bi obravnavala ta različna tveganja za vpliv. Komisija naj bi se v oceni učinka – socialni sklop omejila na ugotovitev, da ni ugotovila nobenega vpliva predvidenih možnosti na okolje, vendar naj ta ugotovitev ne bi bila niti podprta niti verodostojna.

- 1436 Čeprav naj bi nekatere države članice in Komisija poudarile nujnost upoštevanja vpliva ukrepov, načrtovanih s svežnjem o mobilnosti, na povečanje števila voženj brez tovora in emisij CO<sub>2</sub>, naj se zakonodajalec Unije ne bi zmenil za te pomisleke. Priprava dodatnih analiz pred koncem leta 2020, ki jo je napovedala komisarka A. Vălean v zvezi z učinki obveznega vračanja vozil v državo članico sedeža vsakih osem tednov in omejitvami, ki se uporabljajo za kombinirani prevoz, naj ne bi nikakor odpravila te pomanjkljivosti oziroma naj bi celo potrjevala utemeljenost tega tožbenega razloga.
- 1437 Kar zadeva Republiko Bolgarijo in Republiko Ciper, ti ponavljata trditve, navedene v točkah 1377 in 1378 te sodbe, ki se nanašajo na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU zaradi škodljivih učinkov na okolje, ki izhajajo iz razlikovanja, uvedenega s členom 1(3) in (4) Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 med prevozi med dvema tujima državama in dvostranskimi prevozi.
- 1438 Parlament in Svet trdita, da te trditve niso utemeljene.

## 2) *Presoja Sodišča*

- 1439 Uvodoma je treba iz razlogov, navedenih v točkah 423, 424 in 934 te sodbe, zavrnilo trditve Republike Bolgarije in Republike Ciper, ki se nanašajo na kršitev člena 90 PDEU v povezavi s členom 3(3) PEU.
- 1440 V teh okoliščinah in iz razlogov, navedenih v točkah od 428 do 430 te sodbe, je treba zgolj preučiti, ali je zakonodajalec Unije – kot v bistvu trdi Republika Poljska – s sprejetjem izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 kršil zahteve, povezane z varstvom okolja, ki izhajajo iz člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine.
- 1441 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se trditve Republike Poljske iz njenega četrtega tožbenega razloga skoraj izključno nanašajo ne na določbe Direktive 2020/1057, ampak na določbe drugih aktov, ki sestavljajo „sveženj o mobilnosti“, zlasti na določbe Uredbe 2020/1055. Večina študij in drugih elementov, na katere se Republika Poljska opira v tem okviru, se namreč nanaša na obveznost iz člena 1, točka 3, te uredbe v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b), to je obveznost vračanja vozil v operativni center v državi članici sedeža zadevnega prevoznega podjetja vsakih osem tednov. Zadnjenavedena določba pa je predmet ločenih tožbenih razlogov v okviru tožb zoper Uredbo 2020/1055 v zadevah C-542/20, C-545/20, C-547/20, od C-549/20 do C-552/20 in C-554/20. Ker se trditve, ki jih je navedla Republika Poljska, ne nanašajo na določbe Direktive 2020/1057, jih je torej treba obravnavati kot brezpredmetne.
- 1442 Kolikor pa se trditve Republike Poljske v zvezi s kršitvijo člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine nanašajo posebej na določbe Direktive 2020/1057, je treba po eni strani ugotoviti, da je člen 11 PDEU, kot je bilo navedeno v točki 436 te sodbe, prečna določba, kar pomeni, da mora zakonodajalec Unije zahteve, povezane z varstvom okolja, vključiti v politike in dejavnosti Unije, med drugim v skupno prometno politiko, katere del je Direktiva 2020/1057.
- 1443 Po drugi strani se nadzor nad zakonitostjo, ki ga mora opraviti Sodišče, v obravnavani zadevi z vidika člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, nanaša na akt Unije, v okviru katerega mora njen zakonodajalec zagotoviti – kot je bilo poudarjeno med drugim v točkah 1210, 1223, 1308 in 1361 te sodbe – ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi in cilji.

- 1444 V teh okoliščinah je treba opozoriti, da tudi če bi izpodbijane določbe člena 1 Direktive 2020/1057, obravnavane ločeno, imele znatne negativne učinke na okolje, bi bilo treba za opredelitev, ali je treba ugotoviti kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, upoštevati še drugo delovanje zakonodajalca Unije z namenom omejitve takih učinkov cestnega prevoza na okolje in doseganja splošnega cilja zmanjšanja emisij onesnaževal.
- 1445 V obravnavani zadevi se Republika Poljska s trditvami, ki se nanašajo na kršitev pravil prava Unije na področju varstva okolja, opira na premiso, da bodo merila za uporabo pravil o napotitvi, opredeljena z izpodbijanimi določbami člena 1 Direktive 2020/1057, povzročila škodljive učinke na okolje zaradi povečanja emisij onesnaževal, do katerega bo privedlo izpolnjevanje teh meril. Natančneje, ta država članica trdi, da bodo navedene določbe povzročile dodatne vožnje na dolge razdalje, pogosto brez tovora, saj bodo prevozniki kabotažo in prevoze med dvema tujima državama, za katere trdi, da bi bili ugodnejši za okolje, nadomestili z dvostranskimi prevozi, da bodo lahko v celoti izkoristili izvzetje iz navedenih pravil, ki se uporablja za zadnjenaedene prevoze.
- 1446 V zvezi s tem in kot je že razvidno zlasti iz točk 1318, 1321 in 1395 te sodbe, je treba opozoriti, prvič, da je obveznost načelne uporabe pravil o napotitvi za voznike, ki opravljajo prevoze med dvema tujima državama in kabotažo, izhajala že iz pravnega okvira, ki je obstajal pred začetkom veljavnosti Direktive 2020/1057, kot ga je Sodišče razložilo v sodbi z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976).
- 1447 Torej velik del domnevnih negativnih učinkov na okolje, ki jih Republika Poljska pripisuje pravilom iz člena 1 Direktive 2020/1057, tudi če bi bili dokazani, dejansko izhaja ne iz te direktive, ampak iz pravil Unije, ki so se uporabljala pred začetkom njene veljavnosti.
- 1448 Drugič in vsekakor, ugotoviti je treba, da ni nujno, da so različne vrste prevoza, ki jih navaja Republika Poljska, med seboj zamenljive. Medtem ko bi bila namreč prevoz med dvema tujima državama in dvostranski prevoz – kot poudarja Svet – načeloma lahko medsebojno zamenljiva, kabotaže že po naravi ni mogoče nadomestiti z dvostranskim prevozom.
- 1449 Kot je poleg tega v bistvu razvidno iz točke 358 te sodbe, člen 49 PDEU, kot se v sektorju prevoza izvaja z Uredbo št. 1071/2009, vsakemu podjetju zagotavlja pravico, da ustanovi stalni sedež, po potrebi z ustanovitvijo odvisnih družb, v državi članici po svoji izbiri, da tako optimalno organizira svoje dejavnosti, pri čemer pa mora izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije. Tako lahko prevozniki, ki želijo sistematično ali zelo redno opravljati domače prevoze v drugi državi članici, tam ustanovijo odvisno družbo ali kateri koli drug stalni sedež, s čimer bi bilo mogoče preprečiti vračanja vozil na dolge razdalje, za katera Republika Poljska trdi, da bodo negativno vplivala na okolje zaradi povečanja emisij CO<sub>2</sub> in onesnaževal zraka.
- 1450 Torej člen 1 Direktive 2020/1057 kot tak ne more privedi do znatnih negativnih učinkov na okolje, saj s spodbudo nekaterim prevoznikom k ustanovitvi sedeža bližje dejanskemu povpraševanju po prevoznih storitvah, ki je pred začetkom njegove veljavnosti ni bilo, pripomore k obstoju tesnejše vezi med krajem sedeža ponudnika teh storitev in krajem, kjer je treba te dejansko zagotoviti.
- 1451 Tretjič, če bi se prevozno podjetje, kot predlaga Republika Poljska, odločilo odrediti, da se v državo članico sedeža vrne vozilo brez tovora, da bi se prevoz opredelil kot dvostranski, je treba pripomniti, da samo zaradi take odločitve zadevnega prevoza vsekakor ne bi bilo mogoče

opredeliti kot dvostranski v smislu člena 1(3) in (4) Direktive 2020/1057, saj te določbe zahtevajo, da se, če naj se prevoz opredeli kot tak, iz države članice sedeža ali vanjo prevažajo blago ali potniki.

- 1452 Poleg tega, kot je razvidno iz točke 377 te sodbe, ima zakonodajalec Unije pravico, da s prilagoditvijo zakonodajnega akta tako, da se poveča socialna zaščita zadevnih oseb, spremeni pogoje, pod katerimi se uresničuje svoboda opravljanja storitev, in zagotovi pošteno konkurenco. V skladu s členom 58(1) PDEU namreč stopnje liberalizacije ne določa neposredno člen 56 PDEU, ampak zakonodajalec Unije v okviru izvajanja skupne prometne politike.
- 1453 V preostalem so trditve, ki jih Republika Poljska izpostavlja v zvezi z gospodarskimi subjekti, ki naj bi morali zapustiti trg zaradi domnevnih višjih stroškov, ki izhajajo iz meril za uporabo pravil o napotitvi, opredeljenih v členu 1 Direktive 2020/1057, kot se uporabljajo za prevoze med dvema tujima državama in kabotažo, špekulativne. To velja še toliko bolj glede na ugotovitve iz točk od 1448 do 1450 te sodbe. Ta država članica vsekakor ni dokazala, da bi taki domnevni odhodi s trga povzročili znatne negativne učinke na okolje.
- 1454 Četrtrič in kot trdi Svet, iz trditev Republike Poljske ne izhaja, da bi se prevoz med dvema tujima državama in dvostranski prevoz med seboj temeljno razlikovala z vidika učinkovitosti in okoljskega vpliva, kadar je namen teh prevozov bolj ali manj stalno zadovoljevati povpraševanje po prevozu v določenem delu Unije. Poleg tega in kot je v bistvu razvidno iz točke 1354 te sodbe, so v skladu s členom 1(3), od tretji do peti pododstavek, Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 10 nekatere dodatne dejavnosti, povezane z dvostranskim prevozom, upravičene do razširitve izvetja iz pravil o napotitvi, določenega za zadnjenavedene prevoze, in sicer prav zaradi upoštevanja morebitne boljše učinkovitosti zaradi take organizacije cestnega prevoza.
- 1455 Nazadnje, v delu, v katerem Republika Poljska trdi, da bi uporaba pravil o napotitvi za kombinirani prevoz, kot je določena v členu 1(6) Direktive 2020/1057, odvrčala od uporabe takega prevoza, za katerega naj bi se priznavalo, da ugodno vpliva na okolje, je dovolj opozoriti na ugotovitve iz točk 1330, 1331 in 1340 te sodbe, iz katerih je razvidno, da je v primerjavi s sistemom, ki se je uporabljal pred začetkom veljavnosti te direktive, namen te določbe le pojasniti okoliščine, v katerih je mogoče prevoznike, ki opravljajo kombinirani prevoz, izvzeti iz navedenih pravil, kar zadeva določene dele tega prevoza. Tako ni dokazano, da bi bil učinek navedene določbe odvrčanje od takih prevozov.
- 1456 Vsekakor glede na naravo Direktive 2020/1057, ki si prizadeva za doseg ravnovesja med različnimi z njo zastavljenimi cilji, ne da bi sama spadala v politiko Unije na področju varstva okolja, kršitve člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine ne bi bilo mogoče dokazati že samo zato, ker zakonodajalec Unije s sprejetjem tega akta ni dal prednosti vsem prevoznim dejavnostim, ki bi jih bilo mogoče obravnavati kot ugodne za okolje, v škodo večje socialne zaščite za voznike.
- 1457 Ob upoštevanju navedenega, ker iz izpodbijanih določb člena 1 Direktive 2020/1057 v zvezi s prevozi med dvema tujima državama, kombiniranim prevozom ali kabotažo ne izhajajo znatni negativni učinki na okolje, je treba trditve Republike Poljske, ki se nanašajo na kršitev člena 11 PDEU v povezavi s členom 37 Listine, zavrtniti.

1458 V teh okoliščinah ni treba preučiti niti trditev te države članice v zvezi z drugimi akti Unije, katerih cilji na področju okolja naj bi bili domnevno ogroženi zaradi sprejetja člena 1 Direktive 2020/1057, niti različnih ukrepov, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel v sektorju cestnega prevoza, na katere se sklicujeta Parlament in Svet, da bi tako presodili, v kolikšnem obsegu je zakonodajalec upošteval splošni cilj zmanjšanja emisij onesnaževal v tem sektorju.

1459 Zato je treba četrti tožbeni razlog Republike Poljske zavrni kot neutemeljen.

1460 Glede na vse navedeno je treba tožbe, ki so jih vložile Republika Litva (zadeva C-541/20), Republika Bolgarija (zadeva C-544/20), Romunija (zadeva C-548/20) in Republika Ciper (zadeva C-550/20), v celoti zavrni. Prav tako je treba tožbi, ki sta ju vložili Madžarska (zadeva C-551/20) in Republika Poljska (zadeva C-555/20), zavrni v delu, v katerem se z njima predlaga razglasitev ničnosti člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 ali nekaterih od teh določb.

#### **4. Člen 9(1) Direktive 2020/1057**

1461 Republika Poljska v podporo tožbi za razglasitev ničnosti člena 9(1) Direktive 2020/1057 v delu, v katerem je z njim kot skrajni rok za prenos te direktive določen 2. februar 2022 (zadeva C-555/20), navaja tri tožbene razloge, ki jih je mogoče preučiti skupaj ter se nanašajo na kršitev, prvi, načela pravne varnosti, drugi, načela sorazmernosti in, tretji, člena 94 PDEU.

##### **a) Trditve strank**

1462 Kar zadeva, na prvem mestu, zatrjevano kršitev načela pravne varnosti, Republika Poljska opozarja, da to načelo zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe znajdejo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije. Navedeno načelo naj bi se uporabljalo še posebej dosledno, kadar bi lahko zadevni predpisi povzročili finančna bremena, kot to velja za Direktivo 2020/1057.

1463 Vendar naj z izpodbijanimi določbami člena 1 te direktive ne bi bile pojasnjene obveznosti prevoznikov. Poleg tega naj bi zaradi njih nastale težave pri razlagi in praktične težave v zvezi z določitvijo prava, ki se uporablja za pogoje za delo in zaposlitev voznikov, ki opravljajo cestne prevoze. Pojasnila naj bi bilo treba zagotoviti z nacionalnimi akti za prenos ter razlagalnimi akti in vodniki Komisije, če bi bili sprejeti.

1464 Poleg tega naj bi bilo za izvajanje teh določb potrebno dolgotrajno zakonodajno delo na nacionalni ravni. Zato naj bi bil znaten del 18-mesečnega roka za prenos Direktive 2020/1057 porabljen za pripravo in sprejetje nacionalnih predpisov. S tem naj bi se precej skrajšal čas, ki ga bodo lahko imeli na voljo prevozniki za seznanitev s predmetom in obsegom obveznosti, ki so jim naložene. Dalje, z nacionalnimi predpisi naj bi bili opredeljeni tudi pogoji za zaposlitev in delo, prevozniki pa naj bi se morali seznaniti z upoštevnimi pravili več kot ene države članice. Nazadnje, neobstoja obveznosti določitve posebnega roka za prenos naj ne bi bilo mogoče enačiti s popolno diskrecijsko pravico zakonodajalca Unije v zvezi s tem.

1465 Kar na drugem mestu zadeva zatrjevano kršitev načela sorazmernosti, Republika Poljska trdi, da dejstvo, da je zakonodajalec Unije določil skrajšani 18-mesečni rok za prenos, ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz tega načela.

- 1466 Zakonodajalec Unije naj ne bi navedel objektivnih razlogov, s katerimi bi utemeljil določitev tega roka, medtem ko naj bi bil sprejeti rok za take akte najmanj dve leti. Glede na posebnost cestnega prevoza, za katerega naj bi bila značilna velika mobilnost in zato potreba po uporabi pravil številnih držav članic v kratkem referenčnem obdobju, bi moral ta zakonodajalec prav tako upoštevati, da se bodo morali prevozniki pripraviti tudi na uporabo zahtev, ki izhajajo iz drugih aktov, ki sestavljajo sveženj o mobilnosti.
- 1467 Zakonodajalec Unije naj ne bi upošteval niti prevladujočega položaja, ki ga na trgu cestnega prevoza zavzemajo MSP, za katera naj bi prilagoditev novim predpisom povzročila posebne težave in stroške. Poleg tega naj bi dodatne težave povzročila pandemija covid-19. Nazadnje, za prevoznike, ki se novim pravilom ne morejo prilagoditi v določenem roku, naj bi se uporabljale včasih stroge sankcije.
- 1468 Kar zadeva vprašanje, v kolikšnem obsegu je bil z Direktivo 2020/1057 spremenjen predhodni pravni in dejanski položaj prevoznikov, naj bi bilo vprašanje uporabe Direktive 96/71 za cestni prevoz dolgo jabolko spora. Zato naj bi, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 Direktive 2020/1057, obstajale številne razlike pri tem, kako države članice razlagajo, uporabljajo in izvajajo določbe Direktive 96/71. Sodba z dne 1. decembra 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976), naj bi odgovorila le na nekatera vprašanja glede načinov izvajanja mednarodnega prevoza.
- 1469 Kar na tretjem mestu zadeva zatrjevano kršitev člena 94 PDEU, Republika Poljska trdi, da se z rokom za prenos iz člena 9(1) Direktive 2020/1057 ne upošteva ekonomski položaj prevoznikov. V tem okviru ta država članica napotuje tudi na to, da v navedenem sektorju prevladujejo MSP, da zadevne spremembe pomenijo precejšnje stroške ter da so bile uvedene v obdobju gospodarske krize in motenj pri delovanju prevozne dejavnosti zaradi pandemije covid-19.
- 1470 Parlament in Svet trdita, da te trditve niso utemeljene.

### ***b) Presoja Sodišča***

- 1471 Za preučitev teh tožbenih razlogov je treba opozoriti, da člen 9(1) Direktive 2020/1057 v prvem pododstavku določa, da morajo države članice sprejeti in objaviti nacionalne predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, „do 2. februarja 2022“, v drugem pododstavku pa dodaja, da morajo te države članice te ukrepe uporabljati od istega datuma.
- 1472 Kar na prvem mestu zadeva domnevno kršitev načela pravne varnosti, je treba ugotoviti, da Republika Poljska zakonodajalcu Unije ne očita, da je sprejel nenatančen rok za prenos, ampak da je glede na negotovost v zvezi z razlago pravil iz člena 1 Direktive 2020/1057 in težave, povezane z njihovo uporabo, določil prekratek rok za prenos.
- 1473 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Kot poudarja Parlament, je torej rezultat, ki ga je treba doseči, pojasnjen že v samem pravnem aktu Unije. Iz tega izhaja, da so imeli v obravnavani zadevi prevozniki vsaj od 31. julija 2020, ko je bila Direktiva 2020/1057 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, možnost seznaniti se s svojimi prihodnjimi obveznostmi, ki izhajajo iz te direktive.

- 1474 Poleg tega je obseg, v katerem določbe člena 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 vsebujejo nove obveznosti za prevozna podjetja, vsekakor nujno omejen z dejstvom, da je – kot je razvidno iz točk od 1178 do 1182 te sodbe – ureditev, ki določa uporabo pravil o napotitvi za voznike, kot izhaja iz meril iz teh določb, v določeni meri podobna ureditvi, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti te direktive.
- 1475 V delu, v katerem Republika Poljska zatrjuje težave pri razlagi in praktične težave pri določitvi prava, ki se uporablja za pogoje za delo in zaposlitev voznikov, je treba po eni strani ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar predlaga ta država članica, nacionalno pravo, ki se uporablja v določenem primeru, ni odvisno od nacionalnih aktov za prenos, ampak od samih določb člena 1 Direktive 2020/1057, v katerih so našteje jasno opredeljene vrste prevoza in v katerih je pojasnjeno, za katere vrste prevoza je treba šteti, da se uporabljajo pravila o napotitvi in torej nacionalna pravila države članice gostiteljice, ki urejajo pogoje za delo in zaposlitev.
- 1476 Po drugi strani, kot izhaja iz uvodnih izjav 4, 8 in 9 Direktive 2020/1057 ter kot je bilo v bistvu pojasnjeno v točki 1224 te sodbe, je želel zakonodajalec Unije še posebej zaradi številnih razlik, ki so bile ugotovljene pri tem, kako so posamezne države članice razlagale, uporabljale in izvajale določbe prava Unije, ki so se uporabljale pred začetkom veljavnosti te direktive, sprejeti posebno zakonodajo za sektor cestnega prevoza, ki določa merila, na podlagi katerih je mogoče opredeliti, v katerih položajih se morajo za voznike uporabljati pravila o dolgotrajni napotitvi iz Direktive 96/71.
- 1477 V delu, v katerem Republika Poljska trdi, da naj bi bilo treba precejšen del 18-mesečnega roka porabiti za sprejetje nacionalnih predpisov, potrebnih za prenos Direktive 2020/1057, se ta država članica opira na napačno premiso, da obveznosti prevoznikov, kar zadeva določitev prava, ki se uporablja za pogoje za delo in zaposlitev voznikov, izhajajo iz aktov za prenos, ki jih sprejmejo države članice, medtem ko te obveznosti, kot je bilo navedeno v točki 1473 te sodbe, izhajajo iz člena 1 te direktive. Iz tega izhaja, da dejstvo, da je moral nacionalni zakonodajalec na Poljskem večji ali manjši del navedenega roka porabiti za sprejetje v ta namen potrebnih aktov za prenos, ne dokazuje, da je zakonodajalec Unije kršil obveznosti, ki zanj izhajajo iz načela pravne varnosti.
- 1478 Republika Poljska še trdi, da bodo prevozniki potrebovali čas za seznanitev z upoštevnimi pravili več držav članic, in sicer zlasti zato, ker pravo Unije nalaga ne le plačilo minimalne plače, ampak v skladu z Direktivo 2020/1057 tudi uporabo pogojev za delo in zaposlitev države članice gostiteljice. Kot poudarja Svet, je treba v zvezi s tem po eni strani ugotoviti, da je bil 2. februar 2022 kot skrajni rok za prenos – kot izrecno izhaja iz člena 9(1), drugi pododstavek, Direktive 2020/1057 v povezavi z njeno uvodno izjavo 43 – določen kot fiksni datum, od katerega je treba uporabljati nacionalne določbe, da bi tako preprečili nastanek novih ovir zaradi razlik pri začetku uporabe v državah članicah do izteka določenega roka za prenos. Torej ne glede na to, kolikšen del 18-mesečnega roka za prenos je katera od držav članic porabila za prenos Direktive 2020/1057, prevoznim podjetjem vsekakor ni mogla naložiti novih obveznosti, ki bi izhajale iz te direktive, pred 2. februarjem 2022.
- 1479 Na drugi strani, kot poudarja Republika Poljska, je člen 3(3) Direktive 2018/957 določal, da se zadnjenavedena direktiva uporablja za sektor cestnega prevoza od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22 glede zahtev za izvrševanje ter določitev posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71 in Direktivo 2014/67 za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa. Čeprav so se torej pogoji, določeni z Direktivo 96/71, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/957, res začeli uporabljati od datuma, na katerega je bilo treba prenesti Direktivo 2020/1057, nič manj ne drži, da so bila prevozna podjetja vse od sprejetja Direktive 2018/957, to je

28. junija 2018, seznanjena s tem, da zakonodajalec Unije načrtuje *lex specialis* v sektorju cestnega prevoza in da bodo spremembe, ki bodo z Direktivo 2020/1057 vnesene v Direktivo 96/71, začele veljati, ko se bo začel uporabljati ta *lex specialis*.

- 1480 Republika Poljska torej s težavami, ki jih zatrjuje v zvezi z razlago in uporabo člena 1 Direktive 2020/1057, ni dokazala, da je zakonodajalec Unije s tem, da je za prenos te direktive določil 18-mesečni rok, kršil načelo pravne varnosti.
- 1481 Kar na drugem mestu zadeva domnevno kršitev načela sorazmernosti, je treba ugotoviti, da so Parlament, Svet in Komisija v točki 42 Medinstitucionalnega sporazuma v zvezi z rednim zakonodajnim postopkom poudarili potrebo po določitvi čim krajših rokov za prenos direktiv, ki praviloma ne bodo daljši od dveh let. Ta pristop je del splošnejšega cilja zagotavljanja hitre in pravilne uporabe zakonodaje Unije v državah članicah.
- 1482 Poleg tega ima zakonodajalec Unije polje proste presoje za določitev roka za prenos direktive in mu v nasprotju s tem, kar predlaga Republika Poljska, nikakor ni treba pojasniti razlogov, ki utemeljujejo določitev tega roka, vsakič ko je ta krajši od dveh let.
- 1483 Uspeti ni mogoče niti s povsem splošno trditvijo, da bi bilo treba zaradi upoštevanja obveznosti, ki izhajajo iz drugih aktov, ki sestavljajo „sveženj o mobilnosti“, določiti daljši rok za prenos, kar zadeva določbe Direktive 2020/1057. Samo dejstvo, da se za upoštevanje obveznosti vsakega akta „svežnja o mobilnosti“ uporabljajo različni roki za izvedbo, namreč dokazuje prav to, da je zakonodajalec Unije pri določitvi ustreznega roka za prenos ali uporabo upošteval naravo obveznosti in posebne okoliščine vsakega od teh aktov.
- 1484 Poleg tega Republika Poljska z enako splošnimi trditvami glede pandemije covid-19 ni dokazala, s čim naj bi stroški, omejitve pri opravljanju storitev ali spremembe, vnesene v predpise držav članic, ki jih je povzročila ta pandemija, lahko kakor koli vplivali na določitev roka za prenos Direktive 2020/1057. Vsekakor zakonodajalcu Unije učinkov te pandemije ni bilo treba odpravljati v okviru Direktive 2020/1057, katere namen je zlasti izboljšati delovne pogoje voznikov, in sicer še toliko manj, ker – kot je razvidno iz točke 286 te sodbe – je bil to predmet drugih posebnih zakonodajnih aktov Unije.
- 1485 Dalje, Republika Poljska ne more trditi, da je dokazala nesorazmernost roka za prenos Direktive 2020/1057 s špekuliranjem o pogostosti ravnanj v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz nje v zvezi z napotitvijo delavcev v sektorju cestnega prometa, pri čemer z morebitno strogostjo sankcij, ki jih države članice uporabljajo v primeru neizpolnjevanja pogojev za zaposlitev in delo, ali s tem povezanih formalnih zahtev ni mogoče omajati dolžine tega roka.
- 1486 Torej – in ob upoštevanju preudarkov iz točk od 1473 do 1476, 1478 in 1479 te sodbe, iz katerih zlasti izhaja, da je zakonodajalec Unije upošteval posebnosti sektorja cestnega prevoza, vključno z navzočnostjo MSP na trgu, na katero je napoteno v uvodni izjavi 20 Direktive 2020/1057 – ni mogoče šteti, da je ta zakonodajalec s tem, da je v členu 9(1), prvi pododstavek, te direktive določil 18-mesečni rok za prenos, očitno presegel to, kar je potrebno, da se v okviru prenosa navedene direktive uresniči cilj zagotovitve hitre in pravilne uporabe zakonodaje Unije v državah članicah.
- 1487 Kar na tretjem mestu zadeva domnevno kršitev člena 94 PDEU, je dovolj opozoriti – kot je razvidno iz točke 1390 te sodbe – da člen 1, od (3) do (7), Direktive 2020/1057 ne ureja „prevoznih tarif in pogojev za prevoz“ v smislu navedenega člena 94, ampak zgolj določa merila

za uporabo pravil o napotitvi v sektorju cestnega prevoza. Ker se navedeni člen 94 torej ne uporablja za te odstavke člena 1 te direktive, je treba trditve, ki se nanašajo na njegovo kršitev zaradi dolžine roka, določenega za njihov prenos, zavrnilo.

1488 Ker ni bilo ugodeno nobenemu od tožbenih razlogov, ki jih je Republika Poljska navedla v podporo tožbi za razglasitev ničnosti člena 9(1) Direktive 2020/1057 (zadeva C-555/20), je treba te predloge zavrnilo, zato je treba tožbo tudi v celoti zavrnilo.

### **5. Sklepna ugotovitev v zvezi z Direktivo 2020/1057**

1489 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba zavrnilo, na eni strani, tožbi Republike Litve (zadeva C-541/20) in Madžarske (zadeva C-551/20) v delu, v katerem se nanašata na Direktivo 2020/1057, ter, na drugi strani, tožbe Republike Bolgarije (zadeva C-544/20), Romunije (zadeva C-548/20), Republike Ciper (zadeva C-550/20) in Republike Poljske (zadeva C-555/20).

### **D. Splošna sklepna ugotovitev o tožbah**

1490 Glede na vse navedeno je treba:

- razglasiti za ničn člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem je bil z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- tožbe v preostalem delu zavrnilo.

### **V. Stroški**

1491 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

1492 Člen 138(3) tega poslovnika še določa, da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

1493 Parlament in Svet sta predlagala, naj se plačilo stroškov naloži Republiki Litvi (zadeva C-541/20), Republiki Bolgariji (zadevi C-543/20 in C-544/20), Romuniji (zadevi C-546/20 in C-548/20), Republiki Ciper (zadeva C-550/20) in Republiki Poljski (zadevi C-553/20 in C-555/20), ter ker te države članice s tožbenimi razlogi niso uspeli, jim je treba naložiti plačilo stroškov, kar zadeva Republiko Litvo, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe (zadeva C-541/20 R).

1494 Republika Ciper je predlagala, naj se Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov (zadeva C-549/20), in ker ti instituciji nista uspeli, se jima naloži plačilo stroškov v tej zadevi.

1495 Ker Republika Litva, Republika Bolgarija, Romunija, Madžarska, Republika Malta in Republika Poljska s tožbenimi razlogi delno niso uspeli (zadeve C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 in C-554/20), vsaka od teh držav članic nosi svoje stroške v zvezi s temi zadevami, kar zadeva Republiko Bolgarijo, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe (zadeva C-545/20 R).

1496 V skladu s členom 140(1) istega poslovnika Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska kot intervenienti nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

**1. V zadevi C-541/20, Litva/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republiki Litvi naloži plačilo stroškov, vključno s stroški v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe (zadeva C-541/20 R);
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**2. V zadevi C-542/20, Litva/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe (EU) 2020/1055 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi uredb (ES) št. 1071/2009, (ES) št. 1072/2009 in (EU) št. 1024/2012 za njihovo prilagoditev razvoju v sektorju cestnega prevoza razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in o razveljavitvi Direktive Sveta 96/26/ES vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**3. V zadevi C-543/20, Bolgarija/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**4. V zadevi C-544/20, Bolgarija/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**5. V zadevi C-545/20, Bolgarija/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške, vključno s stroški v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe (zadeva C-545/20 R);
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**6. V zadevi C-546/20, Romunija/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Romuniji naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**7. V zadevi C-547/20, Romunija/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**8. V zadevi C-548/20, Romunija/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Romuniji naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**9. V zadevi C-549/20, Ciper/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**10. V zadevi C-550/20, Ciper/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republikli Ciper naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**11. V zadevi C-551/20, Madžarska/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**12. V zadevi C-552/20, Malta/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške;
- Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**13. V zadevi C-553/20, Poljska/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**14. V zadevi C-554/20, Poljska/Parlament in Svet:**

- se člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim v člen 5 Uredbe št. 1071/2009 vstavljen odstavek 1(b);
- se tožba v preostalem zavrne;
- vsaka stranka nosi svoje stroške;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

**15. V zadevi C-555/20, Poljska/Parlament in Svet:**

- se tožba zavrne;
- se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov;
- Kraljevina Danska, Zvezna Republika Nemčija, Republika Estonija, Francoska republika, Italijanska republika, Republika Latvija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Romunija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Podpisi