

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 14. November 2023 (1)

Verbundene Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20

Republik Litauen (C-541/20 und C-542/20)
Republik Bulgarien (C-543/20 bis C-545/20)
Rumänien (C-546/20 bis C-548/20)
Republik Zypern (C-549/20 und C-550/20)
Ungarn (C-551/20)
Republik Malta (C-552/20)
Republik Polen (C-553/20 bis C-555/20)
gegen
Europäisches Parlament
Rat der Europäischen Union

"Nichtigkeitsklage – Mobilitätspaket – Verordnung (EU) 2020/1054 – Tägliche und wöchentliche Höchstlenkzeiten – Mindestdauer der täglichen und wöchentlichen Ruhepausen und Ruhezeiten – Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer – Verbot, normale wöchentliche Ruhezeiten von mehr als 45 Stunden im Fahrzeug einzulegen – Frist für den Einbau intelligenter Fahrtenschreiber der zweiten Generation (V2) – Zeitpunkt des Inkrafttretens – Verordnung (EU) 2020/1055 – Voraussetzungen, die für die Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers zu erfüllen sind – Voraussetzungen für das Niederlassungserfordernis – Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen an das Betriebszentrum des Niederlassungsmitgliedstaats – Verpflichtung in Bezug auf die Anzahl der Fahrzeuge und Fahrer, die normalerweise dem Betriebszentrum des Niederlassungsmitgliedstaats angehören – Kabotagebeförderungen – Bedenkzeit von vier Tagen für die Kabotage – Ausnahme in Bezug auf die Kabotage im kombinierten Verkehr – Richtlinie (EU) 2020/1057 – Besondere Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor – Umsetzungsfrist – Binnenmarkt – Besondere Rechtsvorschriften für den Verkehr – Grundfreiheiten – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Folgenabschätzung – Grundsatz der Nichtdiskriminierung – Umweltschutz – Art. 11 AEUV – Art. 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz der Rechtssicherheit – Art. 91 AEUV – Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer – Art. 94 AEUV"

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtlicher Rahmen

Hat. Verordnung (EU) 2020/1054 (Mobilitätspaket, Abschnitt Arbeitszeit)

B. Verordnung (EU) 2020/1055 (Mobilitätspaket, Niederlassungspaket)

C. Richtlinie 2020/1057 (Mobilitätspaket, Entsendung von Arbeitnehmern)

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

III. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

IV. Analyse

A. Vorbemerkungen

1. Die besondere rechtliche Regelung für den Verkehr im Binnenmarkt
2. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weites Ermessen des Gesetzgebers und gerichtliche Kontrolle
 - b) Zu den im Gesetzgebungsverfahren und in der Folgenabschätzung zu berücksichtigenden Daten
3. Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung
4. Zu den Bestimmungen des Unionsrechts über die Umweltpolitik

B. Verordnung (EU) 2020/1054 (Rechtssachen C541/20, C543/20, C546/20, C551/20 und C553/20)

1. Zu den Klagegründen, die die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern betreffen
 - a) Zur Zulässigkeit der Klage in der Rechtssache C-543/20 in Bezug auf Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Zum Verstoß gegen die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Zu den Klagegründen betreffend die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern

i) Vorbringen der Parteien

ii) Analysieren

- Zu den Zielen der streitigen Regelung
 - Zu den negativen Auswirkungen auf die Fahrer
 - Zu den negativen Auswirkungen auf die Beförderungsunternehmen
 - Negative Auswirkungen auf die Umwelt
 - Zum Vorliegen weniger einschneidender Alternativen
- 2) Zu den Klagegründen, die sich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern durch den Unionsgesetzgeber beziehen

i) Vorbringen der Parteien

ii) Analysieren

- e) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse

i) Zur Tragweite von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

ii) Zu den behaupteten Verstößen gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

- f) Zum Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- g) Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse

- h) Ergebnis zu den Klagegründen betreffend die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern
- 2. Zu den Klagegründen, die das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine betreffen
 - a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- i) Vorbemerkungen
- ii) Das Urteil Vaditrans und seine Tragweite
- iii) Zur Verhältnismäßigkeit von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054
 - b) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Zum Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr und den Binnenmarkt
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - e) Ergebnis zu den Klagegründen betreffend das Verbot der wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine
- 3. Zu den Klagegründen, die Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 betreffen
 - a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - b) Zum Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Verstoß gegen Art. 151 Abs. 2 AEUV.
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- 4. Zu den Klagegründen zu Art. 3 der Verordnung 2020/1054
 - a) Zur Begründetheit der Klagegründe in Bezug auf Art. 3 der Verordnung 2020/1054
 - b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Zum Verstoß gegen die Begründungspflicht
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Zum Verstoß gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- 5. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Verordnung 2020/1054 C. Verordnung 2020/1055 (Rechtssachen C542/20, C545/20, C547/20, C549/20, C551/20, C552/20 und C554/20)
 - 1. Die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit er Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1071/2009 ändert).
 - a) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des EWSA und des AdR
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse

- b) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- i) Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 3 EUV, die Art. 11 und 191 AEUV sowie Art. 37 der Charta
- ii) Zum behaupteten Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes
- iii) Zum behaupteten Verstoß gegen die Umweltpolitik der Union wegen des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen mit dem sekundären Umweltrecht, den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und dem europäischen Grünen Deal
- iv) Schlussfolgerung der Analyse
 - c) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen durch den Unionsgesetzgeber
- i) Vorbringen der Parteien
- ii) Analysieren
 - 2) Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme
 - e) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - f) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - g) Ergebnis
 - 2. Zur Verpflichtung, über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern zu verfügen, die im Verhältnis zur Zahl der vom Unternehmen durchgeführten Beförderungen steht (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1071/2009 um Buchst. g ergänzt wurde)
 - a) Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - b) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Ergebnis
 - 3. Zur Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Kabotagezeiträumen (Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, mit der Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 eingeführt wurde)

- a) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- b) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- i) Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen durch den Unionsgesetzgeber
- ii) Zur Verhältnismäßigkeit der viertägigen Wartezeit zwischen zwei Zeiträumen genehmigter Kabotage
 - c) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - e) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Art. 26, 34 bis 36 und Art. 58 Abs. 1 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - f) Ergebnis
- 4. Zur Möglichkeit, Beförderungen im kombinierten Verkehr einer Karenzzeit zu unterwerfen (Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055, soweit Art. 10 der Verordnung Nr. 1072/2009 um einen Abs. 7 oder die "Schutzklausel" ergänzt wird)
 - a) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - b) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - c) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - d) Ergebnis
- 5. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Verordnung 2020/1055
- D. Richtlinie 2020/1057
 - 1. Vorbemerkungen
 - a) Richtlinie 2020/1057 und die darin enthaltenen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern
 - b) Zur Tragweite der Klagen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in den Rechtssachen C-544/20 und C-550/20
 - 2. Zu den Klagegründen, die sich auf die besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern beziehen
 - a) Vorbemerkungen
 - b) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor
 - c) Zum Klagegrund der Nichtanwendbarkeit der Richtlinie 96/71 auf Kraftfahrer im Straßenverkehr
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse

- d) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- e) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
 - 1) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- i) Vorbringen der Parteien
 - Zur Ungeeignetheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderung abgestellt ist
 - Zur Unangemessenheit und Unnötigkeit des "hybriden Modells", um zur Erreichung der verfolgten Ziele beizutragen
 - Zu den unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen
- ii) Analysieren
 - Vorbemerkungen
 - Zu den Zielen der in der Richtlinie 2020/1057 festgelegten besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern
 - Zur Ungeeignetheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderung abgestellt ist
 - Zur Unangemessenheit und Unnötigkeit des "hybriden Modells", um zur Erreichung der verfolgten Ziele beizutragen
 - Zu den unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen
 - 2) Zu den Klagegründen, die sich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch den Unionsgesetzgeber beziehen
- i) Vorbringen der Parteien
- ii) Analysieren
 - Vorbemerkungen
 - Zum Fehlen einer ergänzenden Folgenabschätzung für die endgültige Fassung der Bestimmungen über die Entsendung von Kraftfahrern in der Richtlinie 2020/1057
- f) Zum Verstoß gegen Art. 90 AEUV (in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV), Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- g) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
- i) Vorbemerkungen
- ii) Zum Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von bilateralen Beförderungen und Beförderungen Dritter (Republik Litauen, Republik Bulgarien, Rumänien und Republik Zypern)
- iii) Zum behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Beförderungen im kombinierten Verkehr und bilateralen Beförderungen (Ungarn)
- iv) Ergebnis
 - h) Zum Verstoß gegen den freien Warenverkehr und den freien Dienstleistungsverkehr
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - i) Zum Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse

3. Zu den Klagegründen, die Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 betreffen
 - a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
 - b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gegen Art. 94 AEUV
 - 1) Vorbringen der Parteien
 - 2) Analyse
4. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2020/1057

V. Kosten

VI. Ergebnis

1. Die vorliegenden Schlussanträge betreffen fünfzehn Klagen von sieben Mitgliedstaaten – der Republik Litauen, der Republik Bulgarien, Rumänien, der Republik Zypern, Ungarn, der Republik Malta und der Republik Polen –, die auf die Nichtigerklärung bestimmter Bestimmungen oder, in einigen Fällen, hilfsweise, auf die Nichtigerklärung aller drei Rechtsvorschriften gerichtet sind, die Teil eines "Mobilitätspakets" sind, auch als "Mobility Pack" bezeichnet.

2. Bei diesen drei Rechtsvorschriften, die sämtlich die rechtliche Regelung für den Straßenverkehr betreffen, handelt es sich zum einen um die Verordnung (EU) 2020/1054, die u. a. die täglichen und wöchentlichen Höchstlenkzeiten und die Mindestdauer der täglichen und wöchentlichen Ruhepausen und Ruhezeiten sowie die Ortung mittels Fahrtenschreibern betrifft.) zweitens die Verordnung (EU) 2020/1055, mit der u. a. die gemeinsamen Vorschriften über die Bedingungen für die Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers und für den Zugang zum Markt für den internationalen Güterkraftverkehr (3) geändert wurden, und drittens die Richtlinie (EU) 2020/1057 mit besonderen Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor.) (im Folgenden zusammen: drei angefochtene Rechtsakte).

3. Diese fünfzehn verbundenen Fälle sind wirklich außergewöhnlich. Selten hat ein gesetzgeberisches Vorhaben auf Unionsebene eine ebenso kollektive wie heftige Reaktion hervorgerufen. Eine solche Reaktion war angesichts der Debatten und des zeitweise von vielen Mitgliedstaaten geäußerten Widerstands während des Gesetzgebungsverfahrens, das zur Annahme der drei Rechtsakte des Mobilitätspakets führte, zu erwarten. In einer für den Binnenmarkt grundlegenden Frage kristallisiert sich die Gefahr einer Kluft zwischen zwei Visionen der Union heraus. Über das Juristische hinaus geht es bei diesen Appellen in gewisser Weise auch um den Wunsch nach einem Zusammenleben auf gemeinsamen wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen. Daher ist es wichtig, ihnen unabhängig von ihrem Ergebnis die Aufmerksamkeit zu schenken, die sie verdienen. In dieser Verantwortung lege ich dem Gerichtshof diese Analyse vor.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung (EU) 2020/1054 (Mobilitätspaket, Abschnitt Arbeitszeit)

4. Art. 1 Abs. 6 Buchst. c und d Nrn. 8^{und} 11 der Verordnung 2020/1054 bestimmt:

"Die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 wird wie folgt geändert:

[...]

6. Artikel 8 wird wie folgt geändert:

[...]

c) Absatz 8 erhält folgende Fassung:

"(8) Normale wöchentliche Ruhezeiten und wöchentliche Ruhezeiten von mehr als [45] Stunden, die als Ausgleich für die Verkürzung einer früheren wöchentlichen Ruhezeit in Anspruch genommen werden, dürfen nicht in einem Fahrzeug verbracht werden. Sie sind in einer für Frauen und Männer geeigneten Unterkunft untergebracht, die über ausreichende Schlafgelegenheiten und sanitäre Einrichtungen verfügt.

Der Arbeitgeber trägt alle Kosten für die Unterbringung außerhalb des Fahrzeugs."

d) Folgender Absatz wird eingefügt:

"8 bis. Die Verkehrsunternehmen organisieren die Arbeit der Fahrer so, dass sie in der Lage sind, zu dem Betriebszentrum des Arbeitgebers, dem sie normalerweise angehören, zurückzukehren, um ihre wöchentliche Ruhezeit im Niederlassungsmitgliedstaat ihres Arbeitgebers zu beginnen oder an ihren Wohnort zurückzukehren, und zwar während eines Zeitraums von vier aufeinanderfolgenden Wochen, um mindestens eine normale wöchentliche Ruhezeit oder eine wöchentliche Ruhezeit von mehr als [45] Stunden als Ausgleich für die Verkürzung einer wöchentlichen Ruhezeit zu verbringen.

Hat ein Fahrer jedoch zwei aufeinanderfolgende verkürzte wöchentliche Ruhezeiten gemäß Absatz 6 eingelegt, so hat das Verkehrsunternehmen die Arbeit des Fahrers so zu organisieren, dass der Fahrer vor Beginn der normalen wöchentlichen Ruhezeit von mehr als [45] Stunden, die als Ausgleich genommen wurden, zurückkehren kann.

Das Unternehmen dokumentiert die Art und Weise, in der es dieser Verpflichtung nachkommt, und bewahrt diese Unterlagen in seinen Räumlichkeiten auf, um sie auf Verlangen der Aufsichtsbehörden vorzulegen."

[...]

8. Artikel 9 wird wie folgt geändert:

[...]

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die Zeit, die ein Fahrer auf dem Weg zum oder vom Abholort eines in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallenden Fahrzeugs verbringt, wenn sich das Fahrzeug weder am Wohnort des Fahrers noch in der Betriebsstätte des Arbeitgebers, an die der Fahrer normalerweise angeschlossen ist, befindet, gilt nicht als Ruhepause; es sei denn, der Fahrer befindet sich auf einer Fähre oder einem Zug und hat Zugang zu einer Schlafkabine oder einer Schlafkabine."

[...]

11. In Abschnitt 12 werden folgende Absätze angefügt:

"Der Fahrer kann unter außergewöhnlichen Umständen auch von Artikel 6 Absätze 1 und 2 und Artikel 8 Absatz 2 abweichen, indem er die tägliche und wöchentliche Lenkzeit um höchstens eine Stunde überschreitet, um das Betriebszentrum oder den Wohnort des Arbeitgebers für eine wöchentliche Ruhezeit zu erreichen, sofern dadurch die Straßenverkehrssicherheit nicht gefährdet wird.

Unter den gleichen Bedingungen darf der Fahrer die tägliche und wöchentliche Lenkzeit um höchstens zwei Stunden überschreiten, sofern er unmittelbar vor der zusätzlichen Fahrt eine ununterbrochene Pause von dreißig Minuten eingelegt hat, um das Betriebszentrum oder den Wohnort des Arbeitgebers für eine normale wöchentliche Ruhezeit zu erreichen.

[...]»

5. Art. 2 der Verordnung 2020/1054 lautet:

"Die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 wird wie folgt geändert:

[...]

2. Artikel 3 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Spätestens drei Jahre nach Ablauf des Jahres des Inkrafttretens der in Artikel 11 Absatz 2 genannten detaillierten Bestimmungen müssen die folgenden Fahrzeugklassen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Zulassungsmitgliedstaat verkehren, gemäß den Artikeln 8, 9 und 10 dieser Verordnung mit einem intelligenten Fahrtenschreiber ausgerüstet sein:

a) Fahrzeuge, die mit einem analogen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind;

b) Fahrzeuge, die mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgestattet sind, der den Spezifikationen des Anhangs IB der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 in der bis zum 30. September 2011 geltenden Fassung entspricht;

c) Fahrzeuge, die mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgestattet sind, der den Spezifikationen des Anhangs IB der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 in der ab dem 1. Oktober 2011 geltenden Fassung entspricht; und

d) Fahrzeuge, die mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgestattet sind, der den Spezifikationen des Anhangs I B der ab dem 1. Oktober 2012 geltenden Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 entspricht.

4a. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der in Artikel 11 Absatz 2 genannten detaillierten Bestimmungen dürfen Fahrzeuge, die mit einem intelligenten Fahrtenschreiber ausgestattet sind, der den Spezifikationen in Anhang IC der Durchführungsverordnung (EU) 2016/799 der Kommission vom 18. März 2016 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 165/204 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich baulicher Anforderungen entspricht, Prüfung, Einbau und Reparatur von Fahrtenschreibern und ihren Bauteilen (ABl. 2016, L 139, S. 1), die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Zulassungsmitgliedstaat verkehren, mit einem intelligenten Fahrtenschreiber gemäß den Artikeln 8, 9 und 10 dieser Verordnung ausgestattet sind."

[...]

8. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"Um sicherzustellen, dass intelligente Fahrtenschreiber den in dieser Verordnung festgelegten Grundsätzen und Anforderungen entsprechen, legt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten detaillierte Bestimmungen fest, die erforderlich sind, um die einheitliche Anwendung der Artikel 8, 9 und 10 zu gewährleisten, wobei jegliche Bestimmung über die Aufzeichnung zusätzlicher Daten durch den Fahrtenschreiber ausgeschlossen ist.

(1) Die Kommission erlässt bis zum 21. August 2021 Durchführungsrechtsakte zur Festlegung detaillierter Bestimmungen für die einheitliche Anwendung der Verpflichtung zur Aufzeichnung und Vorratsspeicherung von Daten über jeden Grenzübertritt mit dem Fahrzeug und über die in Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 zweiter und dritter Gedankenstrich und Artikel 8 genannten Tätigkeiten; Absatz 1 Unterabsatz 2.

[...]" »

6. Art. 3 der Verordnung 2020/1054 bestimmt:

"Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 1 Nummer 15 und Artikel 2 Nummer 12 gelten jedoch ab dem 31. Dezember 2024. »

B. Verordnung (EU) 2020/1055 (Mobilitätspaket, Niederlassungspaket)

7. In den Erwägungsgründen 6 bis 8 und 20 bis 22 der Verordnung 2020/1055 heißt es:

"(6) Um das Phänomen der 'Briefkastenfirmen' zu bekämpfen und einen fairen Wettbewerb und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten, muss sichergestellt werden, dass die in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Kraftverkehrsunternehmen in diesem Mitgliedstaat tatsächlich und ständig präsent sind und ihre Beförderungstätigkeiten von diesem Mitgliedstaat aus ausüben. Daher und unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen ist es erforderlich, die Bestimmungen über das Vorliegen einer dauerhaften und tatsächlichen Niederlassung zu präzisieren und zu verschärfen und gleichzeitig einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

(7) Die tatsächliche und ständige Anwesenheit im Niederlassungsmitgliedstaat sollte insbesondere voraussetzen, dass das Unternehmen die Beförderungen mit der geeigneten technischen Ausrüstung durchführt, die sich in diesem Mitgliedstaat befindet.

(8) Die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 verpflichtet die Unternehmen, ihre Tätigkeiten mit geeigneten technischen Ausrüstungen und Einrichtungen in einem Betriebszentrum im Niederlassungsmitgliedstaat wirksam und kontinuierlich durchzuführen, und ermöglicht die Festlegung zusätzlicher Anforderungen auf nationaler Ebene, von denen die häufigste die Verpflichtung ist, Parkplätze im Niederlassungsmitgliedstaat bereitzustellen. Diese Anforderungen, die ungleich angewandt würden, reichten jedoch nicht aus, um eine echte Verbindung zu diesem Mitgliedstaat zu gewährleisten, um Briefkastenfirmen wirksam zu bekämpfen und das Risiko zu verringern, dass ein systematisches Kabotagesystem und nomadische Fahrer von einem Unternehmen organisiert werden, zu dem die Fahrzeuge nicht zurückkehren. Angesichts der Tatsache, dass zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts im Bereich des

Verkehrs besondere Vorschriften über das Niederlassungsrecht und die Erbringung von Dienstleistungen erforderlich sein können, ist es angezeigt, die Niederlassungsanforderungen weiter zu harmonisieren und die Anforderungen an das Vorhandensein von Fahrzeugen, die vom Verkehrsunternehmer im Niederlassungsmitgliedstaat verwendet werden, zu verschärfen. Die Festlegung eines eindeutigen Mindestintervalls, innerhalb dessen das Fahrzeug zurückgegeben werden muss, trägt auch dazu bei, dass diese Fahrzeuge ordnungsgemäß unter Verwendung der im Niederlassungsmitgliedstaat vorhandenen technischen Ausrüstung gewartet werden, und erleichtert die Kontrollen.

Der Zyklus dieser Rückmeldungen sollte mit der Verpflichtung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 102, S. 1)], dass das Verkehrsunternehmen seinen Betrieb so organisiert, dass der Fahrer mindestens alle vier Wochen nach Hause zurückkehren kann, so dass diese beiden Verpflichtungen erfüllt werden können, indem der Fahrer mindestens alle vier Wochen mit dem Fahrzeug zurückkehrt. Diese Synchronisierung stärkt das Rückgaberecht des Fahrers und reduziert das Risiko, dass das Fahrzeug nur zur Erfüllung dieser neuen Etablierungsanforderung zurückkehren muss. Die Verpflichtung zur Rückkehr in den Niederlassungsmitgliedstaat sollte jedoch nicht vorschreiben, dass eine bestimmte Anzahl von Transaktionen im Niederlassungsmitgliedstaat durchgeführt wird, und auch nicht die Möglichkeit der Verkehrsunternehmer, Dienstleistungen im gesamten Binnenmarkt zu erbringen, anderweitig einschränken.

[...]

- (20) Die Vorschriften für Inlandsbeförderungen, die vorübergehend von Verkehrsunternehmern, die nicht in einem Aufnahmemitgliedstaat ansässig sind, durchgeführt werden ("Kabotage"), sollten klar, einfach und leicht durchzusetzen sein, wobei das bisher erreichte Liberalisierungsniveau beibehalten werden sollte.
- (21) Kabotagebeförderungen sollten dazu beitragen, die Auslastung schwerer Nutzfahrzeuge zu erhöhen und die Zahl der Leerfahrten zu verringern, und sie sollten zulässig sein, sofern sie nicht in einer Weise durchgeführt werden, die zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat führt. Um sicherzustellen, dass Kabotagebeförderungen nicht in einer Weise durchgeführt werden, die zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit führt, sollte es Verkehrsunternehmern nicht gestattet sein, Kabotagebeförderungen in demselben Mitgliedstaat vor Ablauf eines bestimmten Zeitraums nach Beendigung einer Kabotagebeförderung durchzuführen.
- (22) Die weitere Liberalisierung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 92/106/EWG des Rates [vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Arten des kombinierten Güterverkehrs zwischen Mitgliedstaaten (5)] im Vergleich zur Kabotage gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 hat sich zwar positiv auf die Förderung des kombinierten Verkehrs ausgewirkt und sollte Um erhalten zu bleiben, muss grundsätzlich sichergestellt werden, dass es nicht missbräuchlich verwendet wird. Die Erfahrung zeigt, dass diese Bestimmung in einigen Teilen der Union systematisch genutzt wurde, um den vorübergehenden Charakter der Kabotage zu umgehen und die ständige Anwesenheit von Fahrzeugen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, zu ermöglichen. Solche unlauteren Praktiken können zu Sozialdumping führen und die Einhaltung des für die Kabotage geltenden Rechtsrahmens untergraben. Die Mitgliedstaaten sollten daher von Artikel 4 der Richtlinie 92/106/EWG abweichen und die in der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 enthaltenen Bestimmungen über die Kabotage anwenden können, um diesen Problemen zu begegnen, indem sie eine verhältnismäßige Begrenzung der ständigen Anwesenheit von Fahrzeugen in ihrem Hoheitsgebiet einführen. »

8. Art. 1^{der} Verordnung 2020/1055 bestimmt:

"Die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 wird wie folgt geändert:

[...]

2. Artikel 3 Absatz 2 wird gestrichen.

3. Artikel 5 erhält folgende Fassung:

"Artikel 5

Voraussetzungen für das Niederlassungserfordernis

(1) Um die Anforderung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a zu erfüllen, muss ein Unternehmen im Niederlassungsmitgliedstaat

- a) über Räumlichkeiten verfügt, in denen er Zugang zu den Originalen seiner wichtigsten Geschäftsunterlagen in elektronischer oder sonstiger Form hat, insbesondere zu seinen Beförderungsverträgen, zu den in seinem Besitz befindlichen Fahrzeugen, zu Buchhaltungsunterlagen, Personalverwaltungsunterlagen, Arbeitsverträgen, Sozialversicherungsunterlagen usw., Dokumente mit Daten über die Entsendung und Entsendung von Fahrern, Dokumente mit Angaben über Kabotage, Lenk- und Ruhezeiten sowie alle anderen Unterlagen, zu denen die zuständige Behörde Zugang haben muss, um zu überprüfen, ob das Unternehmen die in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllt;
- b) die Tätigkeit seines Fuhrparks so zu organisieren, dass sichergestellt ist, dass die in seinem Besitz befindlichen Fahrzeuge, die für den grenzüberschreitenden Verkehr verwendet werden, innerhalb von höchstens acht Wochen nach dem Verlassen dieses Mitgliedstaats zu einem Betriebszentrum in diesem Mitgliedstaat zurückkehren;
- c) in das Handelsregister dieses Mitgliedstaats oder in ein ähnliches Register eingetragen ist, wenn das nationale Recht eine solche Verpflichtung vorsieht;
- d) der Einkommensteuer unterliegt und, sofern das nationale Recht eine solche Verpflichtung vorsieht, über eine gültige Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer verfügt;
- e) nach Erteilung einer Genehmigung über ein oder mehrere Fahrzeuge verfügt, die nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats zugelassen oder in Betrieb genommen und zur Nutzung zugelassen sind, unabhängig davon, ob sich diese Fahrzeuge im Volleigentum oder beispielsweise im Rahmen eines Mietkaufvertrags oder eines Miet- oder Leasingvertrags befinden;
- f) seine administrativen und kommerziellen Tätigkeiten wirksam und kontinuierlich ausübt, indem er über geeignete Ausrüstungen und Einrichtungen in Räumlichkeiten wie den unter Buchstabe a genannten verfügt, die sich in diesem Mitgliedstaat befinden, und seine Transportvorgänge mit den unter Buchstabe g genannten Fahrzeugen mit der geeigneten technischen Ausrüstung in diesem Mitgliedstaat wirksam und kontinuierlich verwaltet;
- g) regelmäßig und kontinuierlich über eine Anzahl von Fahrzeugen verfügt, die die unter Buchstabe e genannten Bedingungen erfüllen, und über Fahrer, die normalerweise einer Betriebszentrale dieses Mitgliedstaats zugeordnet sind, und zwar in beiden Fällen im Verhältnis zur Zahl der von dem Unternehmen durchgeführten Beförderungen.

[...]»

9. Art. 2 der Verordnung 2020/1055 bestimmt:

"Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 wird wie folgt geändert:

[...]

4. Abschnitt 8 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Absatz wird eingefügt:

"2a. Den Beförderern ist es nicht gestattet, Kabotagebeförderungen mit demselben Fahrzeug oder, im Falle einer Kombination von gekuppelten Fahrzeugen, mit demselben Kraftfahrzeug desselben Fahrzeugs in demselben Mitgliedstaat während eines Zeitraums von vier Tagen nach Beendigung der Kabotagebeförderung in diesem Mitgliedstaat durchzuführen."

b) Absatz 3 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:

"(3) Die Beförderung von Gütern auf der Straße im Inland, die im Aufnahmemitgliedstaat von einem Verkehrsunternehmer, in dem er nicht ansässig ist, durchgeführt wird, gilt nur dann als mit dieser Verordnung vereinbar, wenn der Verkehrsunternehmer eindeutige Nachweise über die vorangegangenen grenzüberschreitenden Beförderungen und über jede von ihm anschließend durchgeführte Kabotagebeförderung erbringen kann. Hat sich das Fahrzeug während der vier Tage vor der internationalen Beförderung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten, so hat der Beförderer auch einen unwiderlegbaren Nachweis über die gesamte in diesem Zeitraum durchgeführte Beförderung zu erbringen."

[...]

5. Artikel 10 wird wie folgt geändert:

[...]

b) Folgender Absatz wird angefügt:

"(7) Zusätzlich zu den Absätzen 1 bis 6 des vorliegenden Artikels und abweichend von Artikel 4 der Richtlinie 92/106/EWG können die Mitgliedstaaten, soweit dies zur Verhinderung eines Missbrauchs dieser Bestimmung durch die Erbringung unbegrenzter und kontinuierlicher Verkehrsdienste erforderlich ist, die aus ersten oder letzten Fahrten auf der Straße bestehen, die in einem Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen des kombinierten Verkehrs zwischen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, vorsehen, dass Artikel 8 dieser Verordnung für Verkehrsunternehmer gilt, wenn sie solche ersten und/oder letzten Fahrten auf der Straße innerhalb dieses Mitgliedstaats durchführen. Für solche Straßenfahrten können die Mitgliedstaaten einen Zeitraum vorsehen, der länger als der in Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehene Zeitraum von sieben Tagen und ein kürzerer Zeitraum als der in Artikel 8 Absatz 2a dieser Verordnung vorgesehene Zeitraum von vier Tagen ist. Die Anwendung von Artikel 8 Absatz 4 dieser Verordnung auf solche Beförderungen berührt nicht die Anforderungen der Richtlinie 92/106/EWG. Die Mitgliedstaaten, die von der in diesem Absatz vorgesehenen Ausnahmeregelung Gebrauch machen, unterrichten die Kommission, bevor sie die einschlägigen nationalen Maßnahmen anwenden. Sie überprüfen diese Maßnahmen mindestens alle fünf Jahre und teilen der Kommission die Ergebnisse dieser Überprüfung mit. Sie veröffentlichen die Regeln, einschließlich der Länge der jeweiligen Zeiträume, in transparenter Weise."

C. Richtlinie 2020/1057 (Mobilitätspaket, Entsendung von Arbeitnehmern)

10. Art. 1⁽¹⁾ ("Besondere Vorschriften für die Entsendung von Fahrern") der Richtlinie 2020/1057 lautet:

"(1) Dieser Artikel enthält besondere Vorschriften für bestimmte Aspekte der Richtlinie 96/71 in Bezug auf die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und bestimmte Aspekte der Richtlinie 2014/67 in Bezug auf Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit der Entsendung solcher Fahrer.

(2) Diese besonderen Vorschriften gelten für Fahrer, die von Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat beschäftigt werden, die die in Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 96/71 genannte länderübergreifende Maßnahme ergreifen.

(3) Abweichend von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 gilt ein Fahrer nicht als entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71, wenn er bilaterale Güterbeförderungen durchführt.

Für die Zwecke dieser Richtlinie besteht eine bilaterale Güterbeförderung in der Beförderung von Gütern auf der Grundlage eines Beförderungsvertrags aus dem Niederlassungsmitgliedstaat im Sinne von Artikel 2 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 in einen anderen Mitgliedstaat oder in ein Drittland oder von einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland in den Niederlassungsmitgliedstaat.

Ab dem 2. Februar 2022, dem Tag, ab dem die Fahrer gemäß Artikel 34 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, [ABl. 2014, L 60, S. 1](#)] Daten im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt manuell aufzuzeichnen, wenden die Mitgliedstaaten auch die in den Unterabsätzen 1 und 2 dieses Absatzes festgelegte Ausnahme für bilaterale Güterbeförderungen an, wenn der Fahrer, der eine Darüber hinaus führt ein bilaterales Beförderungsunternehmen Be- und/oder Entladetätigkeiten in den Mitgliedstaaten oder Drittländern durch, die es durchquert, sofern die Güter nicht im selben Mitgliedstaat be- und entladen werden.

Folgt auf eine bilaterale Beförderung, die im Niederlassungsmitgliedstaat beginnt und bei der keine zusätzliche Tätigkeit ausgeübt wird, eine bilaterale Beförderung in den Niederlassungsmitgliedstaat, so gilt die in Unterabsatz 3 genannte Ausnahme für zusätzliche Tätigkeiten unter den in Unterabsatz 3 festgelegten Bedingungen für bis zu zwei zusätzliche Lade- und/oder Entladetätigkeiten.

Die in den Unterabsätzen 3 und 4 dieses Absatzes genannten Ausnahmen für zusätzliche Tätigkeiten gelten nur bis zu dem Zeitpunkt, ab dem intelligente Fahrtschreiber, die der Pflicht zur Registrierung von Grenzübertrittstätigkeiten und zusätzlichen Tätigkeiten gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 165/2014 entsprechen, erstmals in Fahrzeuge eingebaut werden müssen, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 4 der genannten Verordnung. Ab diesem Zeitpunkt gelten die in den Unterabsätzen 3 und 4 dieses Absatzes genannten Ausnahmen für zusätzliche Tätigkeiten nur noch für Fahrer, die Fahrzeuge mit intelligenten Fahrtschreibern gemäß den Artikeln 8, 9 und 10 der genannten Verordnung verwenden.

(4) Ungeachtet des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG gilt ein Fahrer bei der Durchführung bilateraler Personenbeförderungen nicht als entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71/EG.

Für die Zwecke dieser Richtlinie erfordert eine bilaterale Beförderung, die im Rahmen eines grenzüberschreitenden Gelegenheits- oder Linienverkehrsdienstes im Sinne der Verordnung Nr. 1073/2009 durchgeführt wird, von einem Fahrer die Ausübung einer der folgenden Tätigkeiten:

- a) Reisende im Niederlassungsmitgliedstaat abholen und in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittland absetzen;
- b) Reisende in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland abholen und im Niederlassungsmitgliedstaat absetzen; oder
- c) Abholung und Rückgabe von Reisenden im Niederlassungsmitgliedstaat zum Zwecke der Durchführung von Ausflügen in einen anderen Mitgliedstaat oder in ein Drittland gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009.

Ab dem 2. Februar 2022, dem Tag, ab dem die Fahrer gemäß Artikel 34 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 verpflichtet sind, Grenzübertrittsdaten manuell aufzuzeichnen, wenden die Mitgliedstaaten die in den Unterabsätzen 1 und 2 dieses Absatzes festgelegte Ausnahme für bilaterale Personenbeförderungen auch dann an, wenn der Fahrer, der auch eine bilaterale Beförderung durchführt, in den Mitgliedstaaten oder Drittländern, die der Fahrer durchquert, einmalig Fahrgäste aufnimmt und/oder absetzt, sofern er keine Personenbeförderungsdienste zwischen zwei Orten in dem durchquerten Mitgliedstaat anbietet. Dies gilt auch für die Rückreise.

Die Ausnahme für zusätzliche Tätigkeiten gemäß Unterabsatz 3 dieses Absatzes gilt nur bis zu dem Zeitpunkt, ab dem intelligente Fahrtenschreiber, die die in Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 genannte Pflicht zur Registrierung von Grenzübertrittstätigkeiten und zusätzlichen Tätigkeiten erfüllen, erstmals in Fahrzeuge eingebaut werden müssen, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind — gemäß Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 4 der genannten Verordnung. Ab diesem Zeitpunkt gilt die in Unterabsatz 3 dieses Absatzes genannte Ausnahme für zusätzliche Tätigkeiten nur noch für Fahrer, die Fahrzeuge mit intelligenten Fahrtenschreibern gemäß den Artikeln 8, 9 und 10 der genannten Verordnung verwenden.

(5) Ungeachtet des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG gilt ein Fahrer nicht als entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71/EG, wenn er durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats fährt, ohne Güter zu be- oder entladen und ohne Fahrgäste aufzunehmen oder abzusetzen.

(6) Abweichend von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG gilt ein Fahrer nicht als entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71/EG, wenn er die erste oder letzte Fahrt auf der Straße im Rahmen einer Beförderung im kombinierten Verkehr im Sinne der Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über gemeinsame Regeln für den kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten - *ABl. 1992, L 368, S. 38*) wenn die Straßenfahrt für sich genommen aus bilateralen Beförderungen im Sinne des Absatzes 3 dieses Artikels besteht.

(7) Führt ein Fahrer eine Kabotagebeförderung im Sinne der Verordnungen (EG) Nr. 1072/2009 und (EG) Nr. 1073/2009 durch, so gilt er als gemäß der Richtlinie 96/71/EG entsandt. »

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

11. Am 31. Mai 2017 nahm die Europäische Kommission im Rahmen eines "Mobilitätspakets" eine Reihe von Vorschlägen zur Änderung bestimmter Aspekte der für den Verkehrssektor geltenden EU-Rechtsvorschriften an. Dazu gehörte unter anderem der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG in Bezug auf die Kontrollanforderungen und zur Festlegung besonderer Vorschriften in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor (COM(2017) 278 final, "Vorschlag für eine Entsenderichtlinie", den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die tägliche und wöchentliche Höchstlenkzeit sowie der täglichen und wöchentlichen Mindestruhepausen und Ruhezeiten, der Verordnung (EU) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenk- und Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die tägliche und wöchentliche Höchstlenkzeit und die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten sowie an die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und an die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Ortung von Fahrtenschreibern (COM(2017) 277 final, im Folgenden "Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung") und den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009, (EG) Nr. 1072/2009 und (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Straßenverkehrssektor (COM(2017) 281 final, nachstehend "Vorschlag für eine Niederlassungsverordnung" genannt. Diese Vorschläge wurden von zwei Folgenabschätzungen begleitet (6).

12. Nach langwierigen Beratungen sowohl innerhalb des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union als auch zwischen diesen beiden Organen wurde in den Verhandlungen vom 11. und 12.

Dezember 2019 im Rahmen des interinstitutionellen Trilogs zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission ein Kompromiss zu den drei angefochtenen Rechtsakten erzielt.

13. Am 7. April 2020 erhielten sie bei der Abstimmung im Rat über den Erlass dieser Rechtsakte die Unterstützung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten, von denen neun Mitgliedstaaten waren, nämlich die Republik Bulgarien, die Republik Zypern, die Republik Estland, Ungarn, die Republik Lettland, die Republik Litauen, die Republik Malta, Die Republik Polen und Rumänien lehnten die Annahme jedoch ab.

14. Am 15. Juli 2020 erließen das Parlament und der Rat den endgültigen Wortlaut der drei angefochtenen Rechtsakte.

III. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

15. In der Rechtssache C-541/20 beantragt die Republik Litauen, unterstützt durch die Republik Lettland und Rumänien(7), zum einen Art.^{1 Abs. 6} Buchst. d und Art. 3 der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, die Verordnung insgesamt für nichtig zu erklären und zum anderen Art. 1 Abs. 3^{und 7} der Richtlinie 2020/1057 oder, hilfsweise, diese Richtlinie in ihrer Gesamtheit.

16. In der Rechtssache C-542/20 beantragt die Republik Litauen, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und Rumänien(8), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b in Art. 5 der^{Verordnung Nr. 1071/2009} eingefügt wird, und Art. 2 für nichtig zu erklären. Nr. 4 Buchst. a der Verordnung (EU) 2020/1055.

17. In der Rechtssache C-543/20 beantragt die Republik Bulgarien, unterstützt durch Rumänien und die Republik Lettland(9), in erster Linie Art.^{1 Abs. 6} Buchst. c und d der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, die Verordnung insgesamt für nichtig zu erklären.

18. In der Rechtssache C-544/20 beantragt die Republik Bulgarien, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und Rumänien(10), die Richtlinie 2020/1057 für nichtig zu erklären.

19. In der Rechtssache C-545/20 beantragt die Republik Bulgarien, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland, die Republik Litauen und Rumänien(11), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b der^{Verordnung Nr. 1071/2009} eingefügt wird. hilfsweise, Art.^{1 Abs. 3} insgesamt für nichtig zu erklären; Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, hilfsweise, Art. 2 Abs. 4 insgesamt für nichtig zu erklären; weiter hilfsweise, die Verordnung 2020/1055 in vollem Umfang für nichtig zu erklären.

20. In der Rechtssache C-546/20 beantragt Rumänien, unterstützt durch die Republik Lettland(12), in erster Linie die Nichtigerklärung von Art.^{1 Abs. 6} Buchst. c und d der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, der gesamten Verordnung.

21. In der Rechtssache C-547/20 beantragt Rumänien, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und die Republik Litauen(13), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin Art. 1^{Abs. 1} Buchst. b in Art. 5 der^{Verordnung Nr. 1071/2009}; Art. 2 Abs. 4 Buchst. a, b und c der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären; hilfsweise, die Verordnung 2020/1055 in vollem Umfang für nichtig zu erklären;

22. In der Rechtssache C-548/20 beantragt Rumänien, unterstützt durch die Republik Estland und die Republik Lettland(14), den Gerichtshof in erster Linie für nichtig zu erklären, Art.^{1 Abs. 3} bis 6 der Richtlinie 2020/1057 oder, hilfsweise, diese Richtlinie insgesamt für nichtig zu erklären, falls der Gerichtshof feststellen sollte, dass diese Bestimmungen untrennbar mit den anderen Bestimmungen dieser Richtlinie verbunden sind.

23. In der Rechtssache C-549/20 beantragt die Republik Zypern, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland, die Republik Litauen und Rumänien(15), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b der^{Verordnung Nr. 1071/2009} eingefügt wird. hilfsweise, Art.^{1 Abs. 3} insgesamt für nichtig zu erklären; weiter hilfsweise, die Verordnung 2020/1055 in vollem Umfang für nichtig zu erklären.

24. In der Rechtssache C-550/20 beantragt die Republik Zypern, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und Rumänien(16), die Richtlinie 2020/1057 für nichtig zu erklären.

25. In der Rechtssache C-551/20 beantragt Ungarn, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland, die Republik Litauen und Rumänien(17), den Gerichtshof zum einen für nichtig zu erklären, Art. 1 Abs. 6 Buchst. c und Art. 2 Abs.² der Verordnung 2020/1054 sowie gegebenenfalls die mit ihnen untrennbaren Bestimmungen

dieser Verordnung für nichtig zu erklären; zweitens Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit er Art.⁵ Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1071/2009 und gegebenenfalls die mit ihr untrennbaren Bestimmungen dieser Verordnung einfügt, und drittens in erster Linie Art.¹ der Richtlinie 2020/1057 für nichtig zu erklären, oder hilfsweise, Art. 1 Abs. 6 und gegebenenfalls die Bestimmungen dieser Richtlinie, die mit ihr untrennbar verbunden sind.

26. In der Rechtssache C-552/20 beantragt die Republik Malta, unterstützt durch das Königreich Belgien, die Republik Estland, die Republik Lettland, die Republik Litauen und Rumänien(18), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin ein Abs.¹ eingefügt wird. b) in Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 und erklärt Art. 2 Abs. 4 der Verordnung 2020/1055 für nichtig.

27. In der Rechtssache C-553/20 beantragt die Republik Polen, unterstützt durch Rumänien und die Republik Lettland(20), in erster Linie Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, die Verordnung insgesamt für nichtig zu erklären.

28. In der Rechtssache C-554/20 beantragt die Republik Polen, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland, die Republik Litauen und Rumänien(21), Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären, soweit darin Art. 5 Abs. 1 Buchst. b um Art. 1 Abs. 1 Buchst. b und g ergänzt wird. Verordnung^{Nr.} 1071/2009; Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 für nichtig zu erklären; Art. 2 Abs. 5 Buchst. b dieser Verordnung für nichtig zu erklären, hilfsweise, die Verordnung 2020/1055 insgesamt für nichtig zu erklären.

29. In der Rechtssache C-555/20 beantragt die Republik Polen, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und Rumänien(22), Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 sowie Art.⁹ Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 oder, hilfsweise, diese Richtlinie insgesamt für nichtig zu erklären.

30. In all diesen Rechtssachen beantragen die antragstellenden Mitgliedstaaten, dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

31. Das Parlament und der Rat beantragen, alle genannten Klagen abzuweisen und den klagenden Mitgliedstaaten die Kosten aufzuerlegen.

32. Mit Beschlüssen vom 13., 21., 22., 26., 27. und 29. April 2021 sowie vom 12. Mai 2022 hat der Präsident des Gerichtshofs die Anträge der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Österreich, des Königreichs Schweden, des Großherzogtums Luxemburg, der Hellenischen Republik, des Königreichs der Niederlande, der Französischen Republik, des Königreichs Dänemark und der Italienischen Republik als Streithelfer zugelassen.

33. Die Republik Bulgarien, die Republik Zypern, die Republik Litauen, Ungarn, die Republik Malta, die Republik Polen, Rumänien, die Republik Estland und die Republik Lettland einerseits sowie der Rat, das Parlament, die Französische Republik, die Italienische Republik und das Königreich Schweden andererseits haben in der Sitzung vor dem Gerichtshof vom 24. und 25. April 2023 mündlich verhandelt.

34. Mit Beschluss des Präsidenten vom 13. Oktober 2023 sind die Rechtssachen C-241/20 bis C-555/20 gemäß Art. 54 Abs. 2 der Verfahrensordnung verbunden worden.

IV. Analyse

A. Vorbemerkungen

35. Die fünfzehn Klagen, die die sieben klagenden Mitgliedstaaten gegen die drei angefochtenen Rechtsakte erhoben haben, betreffen in bereichsübergreifender Weise eine Reihe grundlegender Bestimmungen und Grundsätze des Unionsrechts.

36. In diesem Zusammenhang halte ich es für angebracht, im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zunächst einige allgemeine Erwägungen zu diesen Bestimmungen und Grundsätzen anzustellen. Auf der Grundlage dieser Erwägungen werde ich sodann die Prüfung dieser Klagen in Bezug auf jede der drei angefochtenen Rechtsakte vornehmen.

37. In den folgenden Absätzen werde ich zunächst die besondere rechtliche Regelung für den Bereich des Verkehrs im Rahmen der Binnenmarktvorschriften der Union untersuchen. Sodann werde ich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, prüfen. Auf diese Grundsätze berufen sich verschiedene Mitgliedstaaten in ihrem Handeln mehrfach. Abschließend möchte ich noch einige Bemerkungen zu den

umweltrechtlichen Bestimmungen der Union machen, deren Verletzung ebenfalls von mehreren antragstellenden Mitgliedstaaten in übergreifender Weise geltend gemacht worden ist.

1. Die besondere rechtliche Regelung für den Verkehr im Binnenmarkt

38. Der Verkehr, insbesondere der Straßenverkehr, ist ein Sektor von entscheidender Bedeutung für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die europäische Integration. Weder das Unionsrecht noch der Gerichtshof enthalten eine allgemeine und abschließende Definition des Begriffs "Verkehr"(23). In seiner Rechtsprechung bezeichnet der Gerichtshof eine Beförderungsdienstleistung jedoch als "physische Handlung der Beförderung von Personen oder Gütern von einem Ort zum anderen durch Beförderungsmittel" (24).

39. Der Verkehrssektor ist durch bestimmte Besonderheiten dieses Wirtschaftszweigs gekennzeichnet, die es rechtfertigen, ihn im Rahmen des Binnenmarkts einer besonderen rechtlichen Regelung zu unterwerfen(25).

40. Im Primärrecht der Union spiegelt sich die Notwendigkeit, die Besonderheiten des Verkehrssektors zu berücksichtigen, in erster Linie in der dem Unionsgesetzgeber durch Art. 91 Abs. 1 AEUV – der die Rechtsgrundlage für die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik bildet – ausdrücklich und allgemein auferlegten Verpflichtung wider, die "besonderen Aspekte" des Verkehrs bei der Durchführung dieser gemeinsamen Politik zu berücksichtigen.

41. Auch andere Bestimmungen des Dritten Teils Titel VI des AEU-Vertrags (Art. 90 bis 100) über die gemeinsame Verkehrspolitik, deren Verletzung von den antragstellenden Mitgliedstaaten mehrfach geltend gemacht wird, konkretisieren bestimmte Aspekte, die der Gesetzgeber bei der Durchführung dieser Politik konkret zu berücksichtigen hat. So sind nach Art. 91 Abs. 2 AEUV beim Erlass von Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich dieser gemeinsamen Politik fallen, die schwerwiegenden Auswirkungen auf die Lebenshaltung und die Beschäftigung in bestimmten Regionen sowie auf den Betrieb von Fahrzeugen und nach Art. 94 AEUV beim Erlass von Maßnahmen im Bereich der Preise und der Beförderungsbedingungen zu berücksichtigen - Dabei ist der wirtschaftlichen Lage der Beförderer Rechnung zu tragen.

42. Im Übrigen hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass die Verträge dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen hinsichtlich des Ziels und der Mittel der gemeinsamen Verkehrspolitik(26) und des Erlasses geeigneter Maßnahmen für diese gemeinsame Politik einräumen.

43. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. 91 Abs. 1 AEUV in seinen Buchst. a und b zum einen zwischen grenzüberschreitendem und innerstaatlichem Verkehr und zum anderen zwischen gebietsansässigen und gebietsfremden Verkehrsunternehmern unterscheidet. Während Absatz 1 Buchstabe a den Erlass "gemeinsamer Regeln" für den grenzüberschreitenden Verkehr vorsieht, sieht die Bestimmung dieses Absatzes Buchst. b lediglich die Festlegung von "Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern, die nicht in einem Mitgliedstaat ansässig sind", vor. Das Unionsrecht sieht daher auf der Ebene des Primärrechts im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik einen unterschiedlichen Ansatz zwischen den Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr und den innerstaatlichen Verkehr vor.

44. Zweitens hat das Erfordernis, die Besonderheiten des Verkehrssektors zu berücksichtigen, die Verfasser des Vertrags dazu veranlasst, diesem Bereich im Rahmen der Binnenmarktvorschriften, insbesondere im Hinblick auf den *freien Dienstleistungsverkehr*, einen Sonderstatus zuzuerkennen(28).

45. So wird der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs nicht durch die Bestimmung des Art. 56 AEUV geregelt, der den freien Dienstleistungsverkehr im Allgemeinen betrifft, sondern durch die spezifische Bestimmung des Art. 58 Abs. 1 AEUV, wonach "[d]er freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs unterliegen den Bestimmungen des Titels über den Verkehr" (29).

46. Daraus folgt, dass, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung mehrfach anerkannt hat, die Anwendung der Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Verkehrs nach dem AEU-Vertrag durch die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik zu verwirklichen ist. Der durch die Artikel 56 und 57 AEUV garantierte freie Dienstleistungsverkehr kann daher nur insoweit auf Verkehrsdienstleistungen Anwendung finden, als das abgeleitete Recht ihn für anwendbar erklärt hat (31). Nicht liberalisierte Verkehrsdienstleistungen müssen daher vom Anwendungsbereich von Art. 56 AEUV ausgenommen werden(32).

47. Dagegen haben die Verfasser der Verträge den Verkehr keiner Sonderregelung für *die Niederlassungsfreiheit* unterworfen. Wie der Gerichtshof bereits ausdrücklich festgestellt hat, gelten die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit unmittelbar für den Verkehr(33).

48. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der besondere Status des Verkehrs im Rahmen des Primärrechts für den Binnenmarkt durch die Kombination eines auf dem AEU-Vertrag beruhenden Niederlassungsrechts in jedem Mitgliedstaat und eines Rechts der Verkehrsunternehmer auf freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen gekennzeichnet ist, das ausschließlich insoweit gewährleistet ist, als dieses Recht durch Maßnahmen der Sekundärrecht, das der Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassen hat.

49. Was speziell den Bereich des Straßenverkehrs anbelangt, so zielte das Handeln des Unionsgesetzgebers im Hinblick auf die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik zum einen darauf ab, den Sektor zu liberalisieren und die Vollendung des Binnenmarkts für den Straßenverkehr, seine Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Während der grenzüberschreitende Verkehr vollständig liberalisiert wurde, ist der Inlandsverkehr für gebietsfremde Verkehrsunternehmen im Einklang mit dem in Artikel 58 Absatz 1 AEUV verankerten Sonderstatus, der dem Verkehr nach dem Primärrecht zusteht, nach wie vor teilweise eingeschränkt (34).

50. Dieser Sonderstatus schränkt somit die Möglichkeit ein, vorübergehend Kraftverkehrsdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem Niederlassungsmitgliedstaat zu erbringen, während er den Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, sich dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen und dort den Beruf des Kraftverkehrsunternehmers unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats auszuüben.

51. Zum anderen hat der Unionsgesetzgeber einen breiten Rahmen von Sozialvorschriften für Güterkraftverkehrsunternehmen und Personenkraftverkehrsunternehmen entwickelt, der insbesondere darauf abzielt, die Arbeitsbedingungen des fahrenden Personals im Straßenverkehrssektor (d. h. der Fahrer) zu verbessern, die Straßenverkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer zu erhöhen und einen fairen Wettbewerb zwischen den Güterkraftverkehrsunternehmen auf dem Markt zu gewährleisten (35).

2. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weites Ermessen des Gesetzgebers und gerichtliche Kontrolle

52. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung verfolgten legitimen Ziele zu erreichen, und dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist, nicht überschreiten dürfen. Es besteht Einvernehmen darüber, dass bei der Wahl zwischen mehreren geeigneten Maßnahmen auf die am wenigsten belastende Maßnahme zurückgegriffen werden sollte und dass die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen dürfen (36). Dieser Grundsatz ist in Art. 5 Abs. 4 EUV und Art. 1 des den Verträgen beigefügten Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit niedergelegt.

53. In Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung dieser Voraussetzungen hat der Gerichtshof anerkannt, dass der Unionsgesetzgeber bei der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse in Bereichen wie der gemeinsamen Verkehrspolitik (37) über ein weites Ermessen verfügt, wenn sein Handeln politische, wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen erfordert, und wenn sie komplexe Beurteilungen und Bewertungen durchzuführen hat. Es geht also nicht darum, ob eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme die einzig oder die bestmögliche war, da nur die offensichtliche Unangemessenheit dieser Maßnahme im Hinblick auf das Ziel, das die zuständigen Organe verfolgen wollen, die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigen kann (38).

54. Im Übrigen bezieht sich das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers, das eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung mit sich bringt, nicht nur auf die Art und den Umfang der zu treffenden Maßnahmen, sondern in gewissem Umfang auch auf die Feststellung des grundlegenden Sachverhalts.

55. Aber auch wenn ein weites Ermessen besteht, ist der Unionsgesetzgeber gehalten, seine Wahl auf objektive Kriterien zu stützen und zu prüfen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele geeignet sind, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer negative, auch erhebliche wirtschaftliche Folgen zu rechtfertigen. Gemäß Artikel 5 des den Verträgen beigefügten Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Notwendigkeit Rechnung tragen, sicherzustellen, dass die Belastung der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht (40).

56. Was den Gegenstand der vorzunehmenden gerichtlichen Kontrolle betrifft, hat der Gerichtshof klargestellt, dass es ihm nicht obliegt, bei der Ausübung einer Zuständigkeit, die politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen und komplexe Beurteilungen umfasst, die Beurteilung des Unionsgesetzgebers durch seine eigene zu ersetzen (41). Nach der in den Rn. 53 bis 55 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist es Sache des Gerichts, zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber sein weites Ermessen in Bezug auf die komplexen Beurteilungen und Beurteilungen, die er vorzunehmen hatte, offensichtlich überschritten hat, indem er sich für Maßnahmen entschieden hat, die im Hinblick auf das verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet waren (42).

57. So konnte der Gerichtshof die gesetzgeberische Entscheidung des Gesetzgebers allenfalls dann beanstanden, wenn sie offensichtlich fehlerhaft erschien oder wenn die sich daraus ergebenden Nachteile für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer außer Verhältnis zu den Vorteilen standen, die sie ansonsten bietet (43).

58. Im Übrigen verlangt nach ständiger Rechtsprechung auch eine gerichtliche Kontrolle von begrenztem Umfang, dass die Unionsorgane, die den streitigen Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor dem Gerichtshof nachzuweisen, dass der Rechtsakt in Ausübung ihres Ermessens erlassen worden ist, was voraussetzt, dass alle relevanten Faktoren und Umstände des Sachverhalts, den dieser Rechtsakt regeln sollte,

berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass diese Organe zumindest in der Lage sein müssen, die wesentlichen Tatsachen, die zur Grundlage der angefochtenen Rechtsakte dieser Maßnahme zu berücksichtigen waren und von denen die Ausübung ihres Ermessens abhing, klar und eindeutig darzulegen und darzulegen(44).

59. Es ist jedoch Sache der Rechtsmittelführerin, darzutun, dass die Nachteile, die sich aus der vom Unionsgesetzgeber getroffenen gesetzgeberischen Entscheidung ergeben, außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie ansonsten bietet.

60. Im Übrigen ist der Unionsgesetzgeber nicht verpflichtet, die besondere Situation eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, in der der betreffende Unionsrechtsakt Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten hat, und setzt voraus, dass ein Ausgleich zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen unter Berücksichtigung der mit diesem Rechtsakt verfolgten Ziele gewährleistet ist. Daher kann die Suche nach einem solchen Gleichgewicht, bei dem nicht die besondere Situation eines einzelnen Mitgliedstaats, sondern die aller Mitgliedstaaten der Union berücksichtigt wird, für sich genommen nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden(46).

b) Zu den im Gesetzgebungsverfahren und in der Folgenabschätzung zu berücksichtigenden Daten

61. In einer Reihe von Klagen beanstanden die antragstellenden Mitgliedstaaten das Fehlen oder die Unzulänglichkeit der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen(47) im Hinblick auf die drei angefochtenen Rechtsakte oder einige ihrer Bestimmungen. Die Frage, ob der Gesetzgeber alle relevanten Elemente und Umstände der Situation, die mit dem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt hat und ob er verpflichtet war, eine Folgenabschätzung durchzuführen oder zu ergänzen, fällt in den Anwendungsbereich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (48).

62. Die Vorschriften über Folgenabschätzungen sind in der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016(49) (im Folgenden: Interinstitutionelle Vereinbarung) und insbesondere in Teil III dieser Vereinbarung festgelegt.

63. Aus dieser Vereinbarung ergibt sich, dass die Kommission eine Folgenabschätzung ihrer Gesetzgebungsinitiativen vornehmen wird, die voraussichtlich erhebliche wirtschaftliche, ökologische oder soziale Auswirkungen haben werden(50). Die Erstellung von Folgenabschätzungen ist somit eine Phase des Gesetzgebungsverfahrens, die in der Regel stattfinden muss, wenn eine Gesetzgebungsinitiative solche Auswirkungen haben kann (51).

64. Wie sich jedoch aus der Rechtsprechung ergibt, sind die Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung nicht verbindlich. Obwohl Folgenabschätzungen ein wichtiges und nützliches Instrument im Gesetzgebungsverfahren sind, da sie die Ausarbeitung begründeter und transparenter Rechtsvorschriften erleichtern, werden sie im Rahmen der IIV nicht unter allen Umständen zur Voraussetzung für den Vorschlag oder die Annahme von Rechtsvorschriften (53). In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt, dass sich aus dem Wortlaut der Interinstitutionellen Vereinbarung (54) nicht die Verpflichtung ergibt, unter allen Umständen eine solche Analyse durchzuführen.

65. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, dass das Fehlen einer Folgenabschätzung nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden kann, wenn sich der Unionsgesetzgeber in einer besonderen Situation befindet, die einen Verzicht auf sie erfordert, und über ausreichende Informationen verfügt, um die Verhältnismäßigkeit einer erlassenen Maßnahme beurteilen zu können.

66. Was den Umfang der Folgenabschätzung anbelangt, so ergibt sich zwar aus der Interinstitutionellen Vereinbarung und der Rechtsprechung, dass das Parlament und der Rat bei der Prüfung der Gesetzgebungsvorschläge der Kommission die Folgenabschätzungen der Kommission in vollem Umfang berücksichtigen(56), doch hat der Gerichtshof ausdrücklich klargestellt, dass eine Folgenabschätzung weder für das Parlament noch für den Rat bindend ist(57).). In diesem Zusammenhang geht aus der Interinstitutionellen Vereinbarung eindeutig hervor, dass das Parlament und der Rat selbst Folgenabschätzungen durchführen können, wenn sie wesentliche Änderungen an einem Vorschlag der Kommission vornehmen (58).

67. Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber grundsätzlich auch ohne eine Folgenabschätzung tätig werden kann(59) und dass das Fehlen einer Folgenabschätzung nicht *automatisch* zur Ungültigkeit eines später erlassenen Unionsrechts führt(60).

68. Die vorstehenden Erwägungen, die für den Fall des völligen Fehlens einer Folgenabschätzung im Hinblick auf den Erlass eines Gesetzgebungsakts dargelegt werden, gelten erst recht für den Erlass einer spezifischen Bestimmung eines Rechtsakts, die als solche nicht Gegenstand der Folgenabschätzung war, die dem Vorschlag der Kommission für einen Rechtsakt beigefügt war.

69. In Bezug auf die vom Unionsgesetzgeber erlassenen Maßnahmen, die ursprünglich nicht zu den von der Kommission in ihrem Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt vorgesehenen Maßnahmen gehörten, hat der

Gerichtshof nämlich ausdrücklich entschieden, dass es dem Unionsgesetzgeber freisteht, andere als die Maßnahmen zu erlassen, die Gegenstand der Folgenabschätzung waren, und dass Der bloße Umstand, dass sie eine andere und gegebenenfalls restriktivere Maßnahme erlassen hat als die von der Kommission in der Folgenabschätzung vorgesehene, ist daher nicht geeignet, darzutun, dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich war, offensichtlich überschritten hat (61).

70. Soweit es sich, wie sich aus den Nrn. 64 und 66 des vorliegenden Urteils ergibt, bei den Folgenabschätzungen um Dokumente der Kommission handelt, in denen die von der Kommission auf politischer Ebene favorisierte Lösung dargelegt wird, und die für das Parlament und den Rat in ihrer Eigenschaft als Mitgesetzgeber gemäß Art. 294 AEUV und innerhalb der Grenzen, die durch die Wahrung des Initiativrechts der Kommission gezogen werden, frei sind, zu einer anderen Einschätzung der Lage und damit zu einer anderen politischen Position zu gelangen. Daraus folgt, dass selbst wenn das Parlament und der Rat abweichend von dem Vorschlag der Kommission und der ihm zugrunde liegenden Folgenabschätzung wesentliche Elemente dieses Vorschlags ändern, die Tatsache, dass sie die Folgenabschätzung nicht aktualisiert haben, nicht *automatisch* und *zwangsläufig* zur Ungültigkeit der erlassenen EU-Rechtsvorschriften führt (62).

71. Wie sich jedoch aus den Nrn. 58 und 65 des vorliegenden Urteils ergibt, setzt die wirksame Ausübung des Ermessens durch den Unionsgesetzgeber voraus, dass alle relevanten Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt werden.

72. In diesem Zusammenhang ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Form, in der die vom Unionsgesetzgeber berücksichtigten Basisdaten aufgeführt werden, unerheblich ist, so dass der Unionsgesetzgeber nicht nur die Folgenabschätzung, sondern auch jede andere Informationsquelle berücksichtigen kann(63).

73. Aus der Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass die gesetzgebenden Organe, um ihr Ermessen wirksam ausüben zu können, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wissenschaftliche Daten und andere Erkenntnisse berücksichtigen müssen, die verfügbar geworden sind, einschließlich wissenschaftlicher Dokumente, die von den Mitgliedstaaten auf Ratstagungen verwendet werden und sich nicht im Besitz des Rates befinden.). Der Gesetzgeber kann auch Informationen berücksichtigen, die öffentlich zugänglich sind und die jeder Person oder jedem Unternehmen zugänglich sind, die sich für den betreffenden Gegenstand interessieren (65).

74. Im Übrigen ergibt sich aus ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts anhand der Informationen zu beurteilen ist, über die der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung verfügte(66).

3. Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung

75. In einer Reihe von Rechtssachen machen einige Mitgliedstaaten geltend, dass einige Bestimmungen der drei angefochtenen Rechtsakte unter Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung erlassen worden seien.

76. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, der nunmehr in Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)(67) und dem in Art. 21 verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung verankert ist. Absatz 1 der Charta ist ein besonderer Ausdruck(68).

77. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt dieser allgemeine Grundsatz, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv **gerechtfertigt ist**.

78. Eine Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und vernünftigen Kriterium beruht, d. h., wenn sie sich auf ein rechtlich zulässiges Ziel bezieht, das mit der fraglichen Regelung verfolgt wird, und wenn diese Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht.

79. Die Vergleichbarkeit verschiedener Sachverhalte ist im Licht aller sie kennzeichnenden Faktoren zu beurteilen. Diese Gesichtspunkte sind u. a. im Licht des Gegenstands und des Zwecks des Unionsrechtsakts, der die streitige Unterscheidung vorsieht, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Bereichs, in den die fragliche Maßnahme fällt, zu berücksichtigen(71).

80. Wie dies – wie sich aus Nr. 53 des vorliegenden Urteils ergibt – für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen gilt, die in Bereichen erlassen werden, in denen der Gesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, wie etwa im Bereich der Verkehrspolitik(72), hat der Gerichtshof auch in Bezug auf die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle in Bezug auf diese Rechtsakte und weist darauf hin, dass der Unionsrichter in einem solchen Kontext die Beurteilung des Unionsgesetzgebers nicht durch seine eigene ersetzen dürfe, sondern sich auf die Prüfung beschränken müsse, ob diese Beurteilung mit

einem offensichtlichen Fehler oder Ermessensmissbrauch behaftet sei oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihrer Gesetzgebungsbefugnis offensichtlich überschritten habe (73).

4. Zu den Bestimmungen des Unionsrechts über die Umweltpolitik

81. Einige der klagenden Mitgliedstaaten haben in ihren Klagen mehrfach geltend gemacht, dass einige Bestimmungen der drei angefochtenen Rechtsakte unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts über die Umweltpolitik erlassen worden seien. Diese Mitgliedstaaten rügen insbesondere Verstöße gegen Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 11 und Art. 191 Abs. 1 AEUV sowie Art. 37 der Charta.

82. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in der Rechtsprechung wiederholt auf die Bedeutung des Ziels des Umweltschutzes als "wesentlich"(74) und auf seinen bereichsübergreifenden und grundlegenden Charakter hingewiesen wurde(75).

83. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 191 Abs. 1 AEUV die Umweltpolitik der Union dahin definiert, dass sie zur weiteren Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität, zum Schutz der menschlichen Gesundheit, zur umsichtigen und rationellen Nutzung der natürlichen Ressourcen und zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt auf internationaler Ebene beiträgt. angesichts regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere der Bekämpfung des Klimawandels.

84. Art. 191 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Regionen der Union ein "hohes Schutzniveau" anstrebt. In diesem Sinne sieht Art. 3 Abs. 3 EUV vor, dass sich die Union u. a. für ein "hohes Schutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität" einsetzt(76).

85. Darüber hinaus berücksichtigt die Union nach Art. 191 Abs. 3 AEUV bei der Ausgestaltung ihrer Umweltpolitik die verfügbaren wissenschaftlichen Daten über das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen oder deren Fehlen sowie über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt und die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen. In Art. 192 AEUV sind im Einzelnen die Bedingungen aufgeführt, unter denen die Union tätig werden kann, um die Ziele der Umweltpolitik der Union zu erreichen.

86. Art. 11 AEUV sieht vor, dass "die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen der Union, insbesondere im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, berücksichtigt werden". Was die Tragweite von Art. 11 AEUV anbelangt, so haben die Parteien die Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed(77) ausführlich zitiert und kommentiert, der eine Auslegung von Art. 6 EGV vorgeschlagen hat, der durch Art. 11 AEUV ersetzt wurde, der zu überdenken sein wird.

87. Art. 37 der Charta bestimmt: "Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung ihrer Qualität werden in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung gewährleistet."

88. Art. 52 Abs. 2 der Charta sieht vor, dass die in der Charta anerkannten Rechte, die Gegenstand von Bestimmungen der Verträge sind, unter den in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen ausgeübt werden. Dies ist bei Art. 37 der Charta der Fall, der im Wesentlichen auf Art. 3 Abs. 3 EUV sowie auf die Art. 11 und 191 AEUV gestützt ist. Folglich ist das Vorbringen der klagenden Mitgliedstaaten zu Art. 37 der Charta im Hinblick auf die sich aus Art. 191 AEUV ergebenden Voraussetzungen und Grenzen zu prüfen(78).

B. Verordnung 2020/1054 (Rechtssachen C-541/20, C-543/20, C-546/20, C-551/20 und C-553/20)

89. Fünf Mitgliedstaaten, nämlich die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20), Rumänien (Rechtssache C-546/20), Ungarn (Rechtssache C-551/20) und die Republik Polen (Rechtssache C-553/20), beantragen beim Gerichtshof die Nichtigerklärung mehrerer Bestimmungen der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, dieser Verordnung insgesamt. Ihre Klagen betreffen vier Bestimmungen dieser Verordnung.

90. Erstens betreffen die Klagen der Republik Bulgarien, Rumäniens und Ungarns Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, mit dem Art. 8 Abs.⁸ der Verordnung Nr. 561/2006 geändert wurde. Diese Bestimmung verbietet es den Lkw-Fahrern, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten und wöchentlichen Ruhezeiten von mehr als 45 Stunden im Fahrzeug zu absolvieren (im Folgenden: Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus).

91. Zweitens betreffen die Klagen der Republik Litauen, der Republik Bulgarien, Rumäniens und der Republik Polen Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054, mit dem ein neuer^{Abs. 8a} in Art. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 eingefügt wurde. Nach dieser Bestimmung sind die Kraftverkehrsunternehmen verpflichtet, die Arbeit der Kraftfahrer so zu organisieren, dass sie in der Regel alle vier Wochen zu dem Betriebszentrum des Arbeitgebers zurückkehren können, dem sie normalerweise angehören, der sich in dem Mitgliedstaat befindet, in dem ihr Arbeitgeber niedergelassen ist, um dort ihre wöchentliche Ruhezeit anzutreten oder an ihren Wohnort zurückzukehren (im Folgenden: Verpflichtung zur Rückführung von Treiber").

92. Drittens bezieht sich die von Ungarn erhobene Klage auch auf Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054, mit dem der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verpflichtung zum Einbau intelligenter Fahrtenschreiber der zweiten Generation (im Folgenden: V2-Fahrtenschreiber) vorverlegt wurde.

93. Viertens bezieht sich die Klage der Republik Litauen auch auf Art. 3 der Verordnung 2020/1054. Diese Bestimmung legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung auf den zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung (d. h. den 20. August 2020) fest, ohne einen Übergangszeitraum für das Inkrafttreten des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus und für die Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer vorzusehen.

94. Ich werde meine Prüfung mit der Prüfung der Klagegründe beginnen, mit denen die Bestimmung der Verordnung 2020/1054 über die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern beanstandet wird. Sodann werde ich die Klagegründe prüfen, mit denen die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung beanstandet werden.

1. Zu den Klagegründen, die die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern betreffen

95. Die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20), Rumänien (Rechtssache C-546/20) und die Republik Polen (Rechtssache C-553/20) wenden sich gegen Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054, der die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern vorsieht. Diese vier Mitgliedstaaten erheben eine Reihe von Klagegründen, die gegen diese Bestimmung sprechen.

96. Vor der Prüfung dieser verschiedenen Rechtsmittelgründe ist die vom Rat in der Rechtssache C-543/20 erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu prüfen.

a) Zur Zulässigkeit der Klage in der Rechtssache C-543/20 in Bezug auf Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054

1) Vorbringen der Parteien

97. In der Rechtssache C-543/20 erhebt der Rat eine Einrede der Unzulässigkeit im Hinblick auf die Klage der Republik Bulgarien, soweit sie Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 betrifft. Die Klage dieses Mitgliedstaats zielt nicht darauf ab, die Gültigkeit dieser Bestimmung in Frage zu stellen, sondern ihre genaue Auslegung zu klären. Im Übrigen bräuchte der Gerichtshof bei einer bestimmten Auslegung der streitigen Bestimmung die gegen diese Bestimmung gerichteten Klagegründe nicht zu prüfen. Die Republik Bulgarien nutzt ihre privilegierte Stellung nach Art. 263 AEUV, um Rechtsakte allein zu dem Zweck anzufechten, ihre Bedeutung zu klären, was der ratio legis dieser Bestimmung widerspricht. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Art. 267 AEUV entschieden hat, darf Art. 263 AEUV auch nicht dazu verwendet werden, hypothetische Fragen aufzuwerfen.

98. Die Republik Bulgarien beantragt, die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

2) Analyse

99. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV die Beachtung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags sicherstellen soll.

100. Außerdem muss die Klageschrift nach Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung den Streitgegenstand, die Klagegründe und Argumente sowie eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass diese Angaben so klar und deutlich sein müssen, dass der Beklagte seine Verteidigung vorbereiten und das Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich aus der Klageschrift selbst ergeben und dass die Anträge in der Klageschrift eindeutig formuliert sein müssen⁽⁸⁰⁾.

101. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Anträgen und dem Wortlaut der Klageschrift, dass die Republik Bulgarien mit ihrer Klage in der Rechtssache C-543/20 u. a. die Nichtigkeitsklärung von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 oder, hilfsweise, die Nichtigkeitsklärung dieser Verordnung insgesamt begehrt. Dieser Mitgliedstaat stützt seine Nichtigkeitsklage auf eine Reihe von Klagegründen.

102. Wie der Rat jedoch ausführt, schlägt die Republik Bulgarien in einem einleitenden Teil ihrer Klage zwei mögliche Auslegungen der streitigen Bestimmung vor. Für den Fall, dass der Gerichtshof entscheiden sollte, dass Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 dahin auszulegen sei, dass die Fahrer *verpflichtet* seien, an ihren Wohnort oder an den Betriebssitz des Arbeitgebers, dem sie normalerweise angehörten, zurückzukehren, der sich in dem Mitgliedstaat befindet, in dem ihr Arbeitgeber niedergelassen sei, dann verstöße diese Bestimmung gegen ihre im AEU-Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten sowie gegen mehrere Grundsätze des Unionsrechts. Zweitens macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Klagegründe, mit denen diese Verstöße gerügt werden, nicht geprüft zu werden brauchen, wenn der Gerichtshof jedoch feststellen sollte, dass diese Bestimmung keine

Verpflichtung für die Fahrer begründet, an diese beiden Orte zurückzukehren, und dass es ihnen daher freistehe, ihre Ruhezeit an einem beliebigen Ort einzulegen.

103. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass, wie sich ausdrücklich aus den Anträgen der Republik Bulgarien ergibt, die Klage dieses Mitgliedstaats tatsächlich darauf abzielt, die Rechtmäßigkeit von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gemäß Art. 263 AEUV in Frage zu stellen.

104. Im Übrigen besteht bei der Lektüre der Klageschrift meines Erachtens kein Zweifel daran, dass die Republik Bulgarien die Klagegründe und Argumente, auf die sie diesen Nichtigkeitsantrag stützt, sowie eine Zusammenfassung der hierfür geltend gemachten Klagegründe klar und deutlich angibt. Daraus folgt, dass meines Erachtens die in Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen erfüllt sind.

105. Der bloße Umstand, dass dieser Mitgliedstaat in diesem Zusammenhang um eine Klarstellung der Auslegung von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1 bemüht ist, kann meines Erachtens nicht dazu führen, dass die Klage für unzulässig erklärt wird. Im Einklang mit dem in Nr. 2 der vorliegenden Schlussanträge genannten Ziel der Nichtigkeitsklage impliziert die Rechtmäßigkeitskontrolle nach Art. 263 AEUV zwangsläufig, dass der Unionsrichter in Ausübung seiner Auslegungsbefugnisse(81) die Bestimmungen, deren Nichtigkeitsklärung beantragt wird, auslegt und gegebenenfalls ihre Tragweite präzisiert.

106. Entgegen dem, was der Rat voraussetzt, betrifft die Bestimmung des genauen Umfangs der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern, wie sie in Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 vorgesehen ist, somit nicht die Zulässigkeit der Klage, sondern die Begründetheit dieser Klage.

107. Aus diesen Erwägungen ergibt sich meines Erachtens, dass die von der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-543/20 in Bezug auf Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 erhobene Klage für zulässig ist.

108. Aus der in Rn. 102 des vorliegenden Urteils angeführten Behauptung in der von diesem Mitgliedstaat erhobenen Klage ergibt sich jedoch, dass, falls der Gerichtshof Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 dahin auslegen sollte, dass diese Bestimmung keine Verpflichtung der Fahrer begründet, an ihren Wohnort oder an die Betriebszentrale, der sie normalerweise angehören, zurückzukehren, im Niederlassungsmitgliedstaat ihres Arbeitgebers ansässig sind, wäre es nicht mehr erforderlich, die Begründetheit der von der Republik Bulgarien geltend gemachten Klagegründe im Hinblick auf diese Bestimmung zu prüfen.

109. Unter diesen Umständen halte ich es für angebracht, zunächst die von einigen Mitgliedstaaten geltend gemachten Klagegründe zu prüfen, mit denen ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 geltend gemacht wird. Diese Prüfung wird es ermöglichen, den genauen Umfang der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern, wie sie in dieser Bestimmung vorgesehen ist, zu bestimmen.

b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

1) Vorbringen der Parteien

110. Mit ihren Klagen machen die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20) und die Republik Polen (Rechtssache C-553/20) geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergeben.

111. Die Republik Litauen(82) macht geltend, der Gesetzgeber habe nicht präzisiert, wie die Bestimmung über die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern in der Praxis anzuwenden sei. So werden weder die Modalitäten für die Rückgabe des Fahrers, wie die Kosten und den Nachweis der Rückkehr, noch die der Rückkehrverweigerung und ihre Folgen in Form von Sanktionen für den Arbeitgeber und gegebenenfalls den Arbeitnehmer festgelegt. Auch der Begriff "Wohnort" des Fahrers ist nicht klar definiert. Insbesondere ist nicht klar, ob ein Fahrer aus einem Drittstaat in dieses Land oder an den Ort des vorübergehenden Aufenthalts des betreffenden Mitgliedstaats zurückkehren muss, und ganz allgemein ist ungewiss, ob sich dieser Ausdruck auf den betreffenden Mitgliedstaat oder auf eine bestimmte Anschrift des Wohnorts bezieht. All diese Unsicherheiten machen es unmöglich, die Verordnung 2020/1054 einheitlich anzuwenden.

112. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass die genaue Auslegung dieser Bestimmung und die den Fahrern und Verkehrsunternehmern auferlegten Verpflichtungen grundlegend unklar seien. So ist nicht klar, ob erstens die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer auf die beiden in derselben Bestimmung genannten Orte beschränkt bleibt (d. h. der Betriebssitz des Unternehmens oder der Wohnort des Fahrers) oder ob die Fahrer einen anderen Ort wählen können; zweitens, ob diese Verpflichtung den Fahrern oder Beförderern obliegt, und drittens, im letzteren Fall, ob es sich um eine Mittel- oder Ergebnisverpflichtung handelt. Die vom Rat und vom Parlament in ihren Schriftsätzen vorgeschlagene Auslegung der streitigen Bestimmung steht im Widerspruch zu den in früheren Dokumenten sowohl von diesen Organen als auch von der Kommission vertretenen Standpunkten. Die

mangelnde Rechtssicherheit wird im Übrigen durch die Auslegung von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 auf nationaler Ebene belegt. So geht aus einem Bericht der belgischen Polizei hervor, dass die Sanktionen allein deshalb verhängt wurden, weil ein Fahrer nach 13 Wochen nicht zurückgekehrt war, ohne dass geprüft worden wäre, ob er sich dafür entschieden hatte, seine Ruhezeit an einem anderen Ort zu verbringen(83).

113. Die Republik Polen macht erstens geltend, dass die Art der Verpflichtung des Beförderers nach Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht klar definiert sei. Es ist nicht klar, ob das Unternehmen nur verpflichtet ist, dem Fahrer ein Beförderungsmittel zur Verfügung zu stellen, damit er seine Ruhezeit an einem der angegebenen Orte einlegen kann, oder ob es – wie der 14. Erwägungsgrund dieser Verordnung nahelegen scheint – sicherstellen muss, dass sich der Fahrer tatsächlich an einen dieser Orte begibt. Im letzteren Fall ist nicht klar, wie der Beförderer den Fahrer zwingen muss, von der vom Beförderer angebotenen Rückgabemöglichkeit Gebrauch zu machen, und welches Fahrzeug zu diesem Zweck zu verwenden ist. Diese Bestimmung bestünde somit die Gefahr, dass den Beförderungsunternehmen Verpflichtungen auferlegt würden, die sie nicht erfüllen könnten, ohne die individuelle Freiheit der Arbeitnehmer zu verletzen.

114. Zweitens gebe die Frage, ob der Rückkehr an den Wohnort nicht die Rückkehr in den Einsatzort vorausgehen müsse, Anlass zu Zweifeln. Es ist nicht klar, ob das Unternehmen dadurch, dass es den Fahrern erlaubt, direkt an ihren Wohnort zurückzukehren, seiner Verpflichtung nachkommt, ihnen eine Ruhezeit zu garantieren, da die Fahrer ihre wöchentliche Ruhezeit in der Betriebszentrale "beginnen".

115. Drittens gebe auch der dritte Absatz der streitigen Bestimmung Anlass zu Zweifeln. Es ist daher nicht klar, ob es sich bei dem Fahrtschreiber, dessen Aufzeichnungen die nach dieser Bestimmung erforderlichen Nachweise darstellen, um den des Fahrzeugs handelt, mit dem der Fahrer zur Einsatzzentrale oder an seinen Wohnort zurückgekehrt ist, oder um das des Fahrzeugs, das der Fahrer im Allgemeinen benutzt. Die angefochtene Bestimmung legt nicht fest, welche Aufbewahrungsfrist für Dokumente das Unternehmen nach dem 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 verwenden darf, um die Einhaltung der Verpflichtung nachzuweisen. Die Republik Polen ist der Ansicht, dass die mangelnde Genauigkeit der Bestimmung in diesem Absatz ihrer Durchführung entgegenstehe. In den Verordnungen sollte der Inhalt der nationalen Umsetzungsmaßnahmen hinreichend genau festgelegt werden. Dies ist hier nicht der Fall, da die streitige Bestimmung den nationalen Behörden einen zu weiten Ermessensspielraum einräumt. Die von diesen Behörden vorgenommenen Klarstellungen zu den Bestimmungen der Verordnung 2020/1054 führten zu unterschiedlichen Anträgen, die den Zustand der Rechtsunsicherheit verstärkten, was dem Ziel dieser Verordnung zuwiderlaufe, die Rechtssicherheit in Bezug auf die den Beförderungsunternehmen obliegenden Verpflichtungen zu erhöhen, um eine einheitliche Anwendung im Binnenmarkt zu gewährleisten.

116. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

117. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit zum einen, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, und zum anderen, dass ihre Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar ist, insbesondere wenn sie nachteilige Folgen haben kann. Dieser Grundsatz verlangt u. a., dass eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der Verpflichtungen, die sie ihnen auferlegt, genau zu erkennen, und dass sie in der Lage sein müssen, ihre Rechte und Pflichten eindeutig zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen(84), insbesondere wenn sie nachteilige Folgen für den Einzelnen und die Unternehmen haben können(85).

118. Die Erfordernisse der Rechtssicherheit können jedoch nicht dahin verstanden werden, dass sie es dem Unionsgesetzgeber verwehren, im Rahmen einer von ihm erlassenen Regelung einen abstrakten Rechtsbegriff zu verwenden, oder dass er verlangt, dass eine solche abstrakte Bestimmung die verschiedenen konkreten Fallgestaltungen nennt, in denen sie anwendbar sein kann, da nicht alle diese Situationen vom Gesetzgeber im Voraus bestimmt werden können.

119. Im Übrigen ist es nicht erforderlich, dass ein Gesetzgebungsakt selbst Klarstellungen technischer Art enthält, da der Unionsgesetzgeber auf einen allgemeinen rechtlichen Rahmen zurückgreifen kann, der gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu präzisieren ist(87).

120. Folglich verstößt der Umstand, dass ein Gesetzgebungsakt den mit seiner Durchführung betrauten Behörden ein Ermessen einräumt, für sich genommen nicht gegen das Erfordernis der Vorhersehbarkeit, sofern der Umfang und die Art und Weise der Ausübung dieses Ermessens im Hinblick auf das auf dem Spiel stehende legitime Ziel hinreichend klar definiert sind, um einen angemessenen Schutz vor Willkür zu gewährleisten.

121. Im vorliegenden Fall ist im Rahmen von Klagen wie denen des vorliegenden Falles keine konkrete Situation zu beurteilen, sondern nur hypothetische Sachverhalte zu berücksichtigen. In einem solchen Kontext ist nach der in den vorstehenden Randnummern angeführten Rechtsprechung für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Vorschrift mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit meines Erachtens zu prüfen, ob sie mit einer solchen Mehrdeutigkeit behaftet ist, dass ihre Adressaten nicht in der Lage sind, mit hinreichender Sicherheit Zweifel an

ihrer Tragweite oder ihrem Sinn auszuräumen. mit der Folge, dass sie nicht in der Lage wären, ihre Rechte und Pflichten aus dieser Bestimmung eindeutig zu bestimmen(89).

122. Zunächst ist das Vorbringen zu prüfen, mit dem geltend gemacht wird, Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 erlaube es nicht, zum einen zu verstehen, ob die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern den Fahrern oder Beförderern obliege, und zum anderen, ob es den Fahrern freistehe, einen anderen Ort als den Betriebssitz des Unternehmens oder ihren Wohnort zu wählen. um ihre Ruhezeiten zu beginnen.

123. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d^{Abs. 1} der Verordnung 2020/1054 vorsieht: "Die Verkehrsunternehmen organisieren die Arbeit der Fahrer so, dass sie zum Betriebszentrum des Arbeitgebers, dem sie normalerweise angehören, zurückkehren können, um ihre wöchentliche Ruhezeit anzutreten. im Niederlassungsmitgliedstaat ihres Arbeitgebers ansässig sind oder während jedes Zeitraums von vier aufeinanderfolgenden Wochen an ihren Wohnort zurückkehren, um dort mindestens eine normale wöchentliche Ruhezeit oder eine wöchentliche Ruhezeit von mehr als [45] Stunden als Ausgleich für die Verkürzung einer wöchentlichen Ruhezeit zu verbringen".

124. Darüber hinaus muss ein Fahrer nach Unterabs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 6 Buchst. a dieser Verordnung, wenn er zwei aufeinanderfolgende verkürzte wöchentliche Ruhezeiten eingelegt hat, in der dritten Woche zurückkehren können, um die normale wöchentliche Ausgleichsruhezeit von mehr als 45 Stunden zu nehmen.

125. Meines Erachtens ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass sie sich nicht an die Fahrer, sondern an die *Verkehrsunternehmen* richtet, indem sie sie verpflichtet, die Arbeit der Fahrer so zu *organisieren*, dass sie gegebenenfalls alle drei oder vier Wochen die *Möglichkeit* haben, ihre normale wöchentliche Ruhezeit entweder im Betriebszentrum des Arbeitgebers, oder den Wohnort des Fahrers.

126. Daraus folgt, dass die Verpflichtung, die sich aus der fraglichen Bestimmung ergibt, zweifellos bei den Beförderungsunternehmen liegt. Dabei handelt es sich um eine organisatorische Verpflichtung in dem Sinne, dass der Beförderer verpflichtet ist, die Rückkehr des Fahrers zu einem der beiden angegebenen Orte, nämlich zum Betriebszentrum des Unternehmens oder zum Wohnort des Fahrers, zu organisieren. Außerdem ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass sich die dem Verkehrsunternehmen auferlegte Verpflichtung darauf beschränkt, die Rückkehr an einen dieser beiden Orte zu veranlassen, und dass sie sich daher nicht auf andere Orte erstreckt.

127. Unter diesen Umständen hat die dem Beförderer durch die streitige Bestimmung auferlegte Verpflichtung keine Auswirkungen auf die Freiheit des Fahrers, den Ort, an dem er seine Ruhezeit beginnen und verbringen will, frei zu wählen. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift muss dem Fahrer *die Möglichkeit gegeben* werden, seine normale wöchentliche Ruhezeit an einem dieser beiden Orte anzutreten, er ist aber sicherlich nicht dazu verpflichtet. Den Fahrern steht es somit frei, ihre normale wöchentliche Ruhezeit an dem Ort zu beginnen und zu verbringen, an dem sie es wünschen, was jedoch die Organisationspflicht des Transportunternehmens nicht berührt.

128. Die Tragweite der streitigen Bestimmung, wie sie in den beiden vorstehenden Randnummern beschrieben ist, ergibt sich im Übrigen nicht nur explizit aus ihrem Wortlaut, sondern wird durch den 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 bestätigt. Aus diesem Erwägungsgrund geht zum einen ausdrücklich hervor, dass es "die Verkehrsunternehmen [sind], die die Arbeit des Fahrers organisieren" und die "Verpflichtungen in Bezug auf die Organisation der normalen Rückkehr" haben. Dieser Erwägungsgrund bestätigt somit, dass diese Verpflichtung vom Beförderer getragen wird. Zum anderen geht aus diesem Erwägungsgrund hervor, dass "[d]ie Organisation der Rückführung es den Fahrern *ermöglichen* [sollte], ein Betriebszentrum des Verkehrsunternehmens in ihrem Niederlassungs- oder Wohnmitgliedstaat zu erreichen und *frei zu wählen, wo sie ihre Ruhezeit verbringen wollen*". Die Verwendung des Wortes "zulassen" bestätige auch, dass diese Bestimmung nur eine Möglichkeit und keine Verpflichtung für die Fahrer vorsehe.

129. Die vorstehenden Erwägungen ermöglichen es auch, auf das Vorbringen der Mitgliedstaaten zur angeblichen Unklarheit über die Art der Verpflichtung einzugehen. Erstens ergibt sich in Erwiderung auf die von der Republik Bulgarien geäußerten Zweifel, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer eine Ergebnispflicht in Bezug auf die *Organisation* der Rückführung des Fahrers ist, nicht aber in Bezug auf die Rückkehr als solche, wobei es dem Fahrer freisteht, sich dafür zu entscheiden, nicht an einen der beiden angegebenen Orte zurückzukehren und seine Zeit anzutreten ruhe, wo immer er will.

130. Zweitens ergibt sich in Erwiderung auf die erste Rüge der Republik Polen aus diesen Erwägungen, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 die Beförderer in keiner Weise verpflichtet, den Fahrer zu verpflichten, von der ihm angebotenen Rückgabemöglichkeit Gebrauch zu machen, und daher keine Verpflichtungen auferlegt, die er nicht erfüllen könnte, ohne das Grundrecht der Fahrer auf persönliche Freiheit zu verletzen.

131. Aus diesen Erwägungen ergibt sich auch, dass entgegen der Auffassung der Republik Litauen im Fall der Rückkehrverweigerung keine Sanktionen gegen den Fahrer verhängt werden können. Es kann auch keine Strafe

für den Beförderer im Falle der Nichtrückkehr des Fahrers verhängt werden, wenn der Beförderer die ihm auferlegte Organisationspflicht erfüllt hat.

132. Darüber hinaus legt Art.^{1 Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054, wie sowohl die Republik Litauen als auch die Republik Polen geltend machen, weder die Modalitäten für die Rückgabe des Fahrers noch das Beförderungsmittel fest, das der Fahrer für die Rückführung verwendet. Diese Entscheidung des Gesetzgebers führt jedoch nicht zu Rechtsunsicherheit, sondern soll den Verkehrsunternehmern die notwendige Flexibilität geben, um die Rückgabe des Fahrers unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des Unternehmens und seiner organisatorischen Vorkehrungen so kostspielig wie möglich zu gestalten.

133. Mit ihrer zweiten Rüge macht die Republik Polen ferner geltend, es sei nicht klar, ob der Rückkehr an den Wohnort die Rückkehr in die Einsatzzentrale vorausgehen müsse. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeitgeber nach dem Wortlaut von Art.^{1 Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054 seiner Verpflichtung zur Rückgabe des Fahrers dadurch nachkommen kann, dass er den Fahrer auffordert, zu seinem Betriebszentrum im Niederlassungsmitgliedstaat zurückzukehren. Nach dem Arbeitsvertrag kann das Verkehrsunternehmen als Arbeitgeber den Fahrer jederzeit verpflichten, während der Arbeitszeit (91) in die Betriebszentrale zurückzukehren, bevor der Fahrer seine Ruhezeit beginnt.

134. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass sich das Unterordnungsverhältnis zwischen Beförderer und Fahrer nach dem auf diesen Arbeitsvertrag anwendbaren nationalen Arbeitsrecht richtet. Im Einklang mit diesem Recht sind daher die Modalitäten der Nachrangigkeit festzulegen. Zweitens verbietet die Verordnung 2020/1054 dem Arbeitgeber nicht, vom Fahrer die Rückkehr zum Einsatzzentrum zu verlangen, sofern eine solche Verpflichtung während der Arbeitszeit auferlegt wird und nicht in die Ruhezeiten des Fahrers eingreift. Diese Verpflichtung berührt jedoch nicht das Recht des Fahrers, den Ort zu wählen, an dem er seine Ruhezeit verbringen möchte. Drittens verpflichtet Art.^{1 Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054 den Beförderer nicht, vom Fahrer die Rückkehr in die Einsatzzentrale zu verlangen, um der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nachkommen zu können. In dieser Bestimmung wird das Wort "oder" und nicht die Wendung "und" verwendet. Es gibt dem Spediteur die Flexibilität, das eine oder andere darin genannte Ziel zu wählen.

135. Zu der Rüge der Republik Litauen, der Begriff "Wohnort" sei nicht klar definiert, genügt der Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung der Wohnsitz dem Ort entspricht, an dem sich der gewöhnliche Mittelpunkt der Interessen des Betroffenen befindet. Aus dieser Definition ergibt sich, dass sich der Begriff "Wohnsitz" auf einen bestimmten Ort bezieht und sich nicht auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats in seiner Gesamtheit bezieht, wie es von diesem Mitgliedstaat vorgesehen ist. Was die besondere Situation von Kraftfahrern aus Drittstaaten betrifft, kann in Anbetracht der oben in Rn. 118 angeführten Rechtsprechung und der unten in den Rn. 142 und 143 dargelegten Erwägungen nicht geltend gemacht werden, dass der Umstand, dass die streitige Bestimmung diese Situation nicht regelt, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit darstellen würde. Diese Situation kann auf nationaler Ebene angegangen werden. Jedenfalls erscheint es nicht sinnvoll, die Rückkehrverpflichtung der Beförderer so weit auszudehnen, dass sie verpflichtet werden, außerhalb der Union zurückzukehren. Insoweit weise ich darauf hin, dass, wie ich in der vorstehenden Randnummer ausgeführt habe, es dem Verkehrsunternehmen freisteht, zwischen den beiden in der streitigen Bestimmung genannten Orten zu wählen, so dass dieses Unternehmen, wenn sich die Rückkehr an den Wohnort als wirtschaftlich unrentabel erweisen sollte, jederzeit in der Lage sein wird, dieser Verpflichtung nachzukommen, indem es die Rückkehr zur Betriebszentrale organisiert.

136. Mit ihrer dritten Rüge rügt die Republik Polen einen Mangel an Klarheit in Art.^{1 Abs. 6} Buchst. d Unterabs. 3 der Verordnung 2020/1054 in Bezug auf die Art und Weise, in der die Beförderer nachweisen müssen, dass sie ihrer in den vorstehenden Unterabsätzen vorgesehenen Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nachkommen.

137. Insoweit weise ich darauf hin, dass der dritte Absatz dieser Bestimmung vorsieht, dass "das Unternehmen die Art und Weise, in der es dieser Verpflichtung nachkommt, dokumentiert und diese Unterlagen in seinen Geschäftsräumen aufbewahrt, um sie auf Verlangen der Aufsichtsbehörden vorzulegen".

138. Hierzu heißt es im 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054: "Um nachzuweisen, dass es seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Organisation der normalen Rückgabe nachkommt, sollte das Verkehrsunternehmen Fahrtenschreiberaufzeichnungen, Fahrtenschreiberaufzeichnungen oder andere Dokumente verwenden können. Diese Nachweise sollten in den Geschäftsräumen der Verkehrsunternehmen zur Vorlage auf Verlangen der Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehen."

139. Die Republik Polen macht im Wesentlichen geltend, dass die Ungenauigkeit der Bestimmung im dritten Absatz die Verkehrsunternehmen daran hindere, sie umzusetzen. Dieser Mitgliedstaat weist insbesondere auf Zweifel hinsichtlich der Aufzeichnungen des Fahrtenschreibers hin, die verwendet werden könnten, um die Einhaltung der Rückkehrpflicht des Fahrers zu dokumentieren, sowie darauf, dass die Aufbewahrungsfrist der Unterlagen, die diese Erfüllung belegen könnten, nicht festgelegt worden sei.

140. Aus der Lektüre der streitigen Bestimmung, die im Licht des maßgeblichen Teils des 14. Erwägungsgrundes der Verordnung 2020/1054 ausgelegt wird, ergibt sich jedoch, dass der Unionsgesetzgeber den Verkehrsunternehmern einen Spielraum einräumen wollte, indem er ihnen die Möglichkeit einräumte, die

Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern anhand einschlägiger Unterlagen nachzuweisen. Diese Flexibilität in Bezug auf die Art und Weise, in der die Einhaltung dieser Verpflichtung nachgewiesen wird, steht im Übrigen im Einklang mit der Flexibilität, die der Unionsgesetzgeber, wie sich aus Rn. 132 des vorliegenden Urteils ergibt, den Beförderungsunternehmen eingeräumt hat, um die Rückführung des Fahrers zu den Beförderungsunternehmen in wirtschaftlich und organisatorischer Hinsicht so zu gestalten, wie es am vernünftigsten ist.

141. Insoweit bedeutet der Umstand, dass Art.¹ Abs. 6 Buchst. d Unterabs. 3 der Verordnung 2020/1054 nicht festlegt, wie die Beförderer nachweisen müssen, dass sie ihrer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nachkommen, nicht, dass diese Bestimmung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt.

142. Erstens können, wie sich aus der oben in den Nrn. 118 bis 120 angeführten Rechtsprechung ergibt, die Anforderungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit nicht dahin verstanden werden, dass sie verlangen, dass eine Vorschrift stets die verschiedenen konkreten Fälle nennt, in denen sie anwendbar sein kann, da nicht alle diese Fallgestaltungen vom Gesetzgeber im Voraus bestimmt werden können. Eine Bestimmung wie die des Art.¹ Abs. 6 Buchst. d Abs. 3 der Verordnung 2020/1054, die auf eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte anwendbar ist, kann und muss nicht alle Sachverhalte, auf die sie anwendbar ist, im Einzelnen bezeichnen.

143. Zweitens ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung erlassen können, auch wenn die Verordnung sie nicht ausdrücklich dazu ermächtigt, sofern sie ihre unmittelbare Anwendbarkeit nicht behindern, ihren Charakter als Rechtsakt der Union verschleiern und die Ausübung des ihnen durch diese Verordnung eingeräumten Ermessens unter Einhaltung der Grenzen ihrer Bestimmungen präzisieren.). Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie es für erforderlich halten, diese Bestimmung aufzunehmen und den Verkehrsunternehmern mehr Orientierungshilfe zu geben, dies tun können, wobei sie die Flexibilität beachten können, die sie ihnen hinsichtlich der Art und Weise einräumt, in der sie die Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nachweisen können.

144. Drittens ist es in Ermangelung präziser Vorschriften auf Unionsebene oder auf nationaler Ebene darüber, wie die Beförderer nachweisen müssen, dass sie ihrer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nachkommen, Sache der Beförderer selbst, im Rahmen der vom Unionsgesetzgeber eingeräumten Flexibilität die zuverlässige Methode zu wählen, die geeignet ist, die Einhaltung der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Beweispflicht zu gewährleisten.

145. Was sodann das Vorbringen der Republik Bulgarien betrifft, die vom Rat und vom Parlament in ihren Schriftsätzen vor dem Gerichtshof vorgeschlagene Auslegung unterscheidet sich von derjenigen, die sie in früheren Rechtsakten vorgeschlagen hätten, verweist dieser Mitgliedstaat auf Zwischenrechtsakte, die von diesen Organen während des Gesetzgebungsverfahrens erlassen worden seien und deren einziger Zweck darin bestehe, den Erlass eines endgültigen Rechtsakts vorzubereiten, ohne den Standpunkt der Kommission endgültig festzulegen betreffenden Einrichtung(95) und die daher keine Rechtsunsicherheit schaffen kann. Auch die Dokumente mit dem Titel "Fragen und Antworten zur Umsetzung des Mobilitätspakets", die von der Kommission auf der Website der GD Mobilität und Verkehr veröffentlicht wurden und auf die sowohl die Republik Bulgarien als auch die Republik Polen verwiesen haben, sind nicht rechtsverbindlich(96) und können darzutun, dass die angefochtene Bestimmung nicht den Erfordernissen der Rechtssicherheit entspricht.

146. Was schließlich die auf nationaler Ebene vorgenommenen und von der Republik Litauen und der Republik Bulgarien angeführten Auslegungen der streitigen Bestimmung sowie den Bericht der belgischen Polizei betrifft, der als Beweis für die mangelnde Rechtssicherheit der Republik Bulgarien vorgelegt wurde, ist festzustellen: erstens, dass die von diesen Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und insbesondere das letztgenannte Dokument in Ermangelung anderer Anhaltspunkte nicht den Nachweis zuließen, ob die Geldbußen in den angeführten Fällen auf der Grundlage einer richtigen oder fehlerhaften Auslegung von Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verhängt worden seien. Zweitens kann eine etwaige fehlerhafte Anwendung der streitigen Bestimmung, selbst wenn in den angeführten Fällen Geldbußen auf der Grundlage eines falschen Verständnisses dieser Bestimmung verhängt worden wären, als solche in keiner Weise einen Mangel an Rechtssicherheit belegen. Dabei könnte es sich um einfache Fehler handeln, die den nationalen Behörden bei der Anwendung dieser Bestimmung unterlaufen sind und die durch Inanspruchnahme der in den betreffenden nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Rechtsbehelfe berichtigt werden könnten.

147. Nach alledem sind meines Erachtens die Klagegründe der Republik Litauen, der Republik Bulgarien und der Republik Polen, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit durch Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gerügt wird, zurückzuweisen.

148. Aus der in den Nrn. 125 bis 129 des vorliegenden Urteils vorgenommenen Auslegung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern in Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 ergibt sich ferner, dass der Gerichtshof nach den Ausführungen in den Nrn. 102 und 108 des vorliegenden Urteils meines Erachtens nicht erforderlich sein wird, die Begründetheit der übrigen von der Republik Bulgarien geltend gemachten Klagegründe im Licht der dieser Bestimmung der Verordnung 2020/1054.

149. Ebenso scheint die Republik Litauen sowohl in ihrer Erwiderung(97) als auch in der mündlichen Verhandlung die Tragweite ihrer Klage gegen diese Bestimmung nur auf den Fall beschränkt zu haben, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass sie den Fahrern eine Rückgabepflicht auferlegt, was, wie in den vorstehenden Nummern der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, nicht der Fall ist. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof auch die Begründetheit der anderen von der Republik Litauen geltend gemachten Klagegründe nicht im Hinblick auf diese Bestimmung der Verordnung 2020/1054 prüfen sollte.

150. Im weiteren Verlauf der vorliegenden Schlussanträge werde ich daher die von diesen beiden Mitgliedstaaten gegen die streitige Bestimmung geltend gemachten Klagegründe nur hilfsweise prüfen.

c) Zum Verstoß gegen die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten

1) Vorbringen der Parteien

151. Mit ihren Klagen machen die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20) und Rumänien (Rechtssache C-546/20), die insoweit von der Republik Lettland unterstützt werden, geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gegen eine Reihe von Grundfreiheiten verstoße, die durch den AEU-Vertrag garantiert seien.

152. Als Erstes macht die Republik Litauen geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054, soweit er die obligatorische Rückkehr der Fahrer an ihren Wohnort oder in die Betriebsstätte des Unternehmens verlange, ohne den Fahrern die Möglichkeit zu geben, selbst zu entscheiden, wo sie ihre Ruhezeit verbringen wollen, gegen die in Art. 45 AEUV verankerte Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Recht der Fahrer auf freie Verfügung über ihre Ruhezeit verstößt. Ebenso rügt die Republik Litauen einen Verstoß gegen Art. 26 AEUV. In diesem Sinne rügt die Republik Bulgarien einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1, Art. 45 AEUV und Art. 45 Abs. 1 der Charta.

153. Zweitens macht Rumänien, insoweit unterstützt durch die Republik Lettland, geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 die Niederlassungsfreiheit ungerechtfertigt beschränke und damit gegen Art. 49 AEUV verstoße.

154. Nach Ansicht Rumäniens führt diese Bestimmung zu neuen Verwaltungspflichten für die Güterkraftverkehrsunternehmen, zum einen in Bezug auf den Nachweis der regelmäßigen Rückkehr der Fahrer und zum anderen zu einem Anstieg der Kosten und einem Einnahmeverlust. Zusätzlich zu den zusätzlichen Kosten, die die Einhaltung der neuen Nachweisanforderungen mit sich bringen würde, müssten die Beförderer die Kosten für die von den Fahrern zurückgelegten Fahrten sowie einen Rückgang der Einnahmen im Verhältnis zu den Zeiträumen tragen, in denen die Fahrer aufgrund ihrer normalerweise leeren Rückkehr nicht erwerbstätig sind. Da es sich bei den meisten Güterkraftverkehrsunternehmen um kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) handelt, hätte die Notwendigkeit, diese Bestimmung einzuhalten, noch größere Auswirkungen.

155. Daraus folgt, dass die Gründung eines Unternehmens in einem Staat an der geografischen Peripherie der Europäischen Union weniger rentabel wäre als die Gründung eines Unternehmens in einem mittel- und westeuropäischen Staat, da alle vier Wochen Tausende von zusätzlichen Kilometern zurückgelegt werden müssten, um die Rückreise aus den Ländern zu organisieren, in denen sich die Transportnachfrage konzentriert, sowie die oben genannten zusätzlichen Verwaltungskosten und Einnahmeverluste.

156. So ermutigt Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054, insbesondere soweit er je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Kosten verursacht, zum einen die in den Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen, Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen zu gründen oder sogar ihre Tätigkeit in die Mitgliedstaaten Mittel- und Westeuropas zu verlagern. Diese Standortverlagerung ist jedoch nicht das Ergebnis einer echten Entscheidung der Unternehmen. Letztere wären angesichts der neuen Bedingungen gezwungen, umzuziehen. Zum anderen hat diese Bestimmung eine abschreckende Wirkung auf die in den Mitgliedstaaten Mittel- und Westeuropas ansässigen Wirtschaftsteilnehmer in Bezug auf die Gründung von Gesellschaften in den Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union. Auch wenn diese Bestimmung unterschiedslos anwendbar ist, beeinträchtigt sie somit den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten.

157. Im Rahmen seines Vorbringens zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit macht Rumänien ferner geltend, dass die Verpflichtung der Verkehrsunternehmer, ihre Tätigkeit so zu organisieren, dass die Ruhezeiten den sich aus Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 ergebenden Anforderungen entsprächen, zu ungerechtfertigten Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs führen könne.

158. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

159. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass das Verbot von Beschränkungen der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der [Unionsorgane](#) gilt.

160. Daraus folgt, dass die in Rede stehende Maßnahme, d. h. die in Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 vorgesehene Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern, mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags im Einklang stehen muss, auf die sich die ersuchenden Mitgliedstaaten berufen.

161. Was zunächst die von der Republik Litauen geltend gemachten Klagegründe eines Verstoßes gegen die Art. 26 und 45 AEUV sowie die von der Republik Bulgarien geltend gemachten Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1, Art. 45 AEUV und Art. 45 Abs. 1 der Charta betrifft, Sie alle beruhen ausdrücklich auf einer Auslegung von Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054, wonach diese Bestimmung die Fahrer verpflichtet, an ihren Wohnort oder in die Betriebsstätte des Unternehmens zurückzukehren, ohne den Fahrern die Möglichkeit einzuräumen, selbst zu entscheiden, wo sie ihre Ruhezeit verbringen wollen. Aus den Rn. 125 bis 129 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass diese Bestimmung nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt. Daraus folgt, dass diese Klagegründe, da sie auf einem falschen Verständnis der streitigen Bestimmung beruhen, sämtlich als unbegründet zurückzuweisen sind.

162. Was sodann den Klagegrund eines Verstoßes Rumäniens gegen Art. 49 AEUV betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung alle Maßnahmen, die die Ausübung der durch Art. 49 AEUV garantierten Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen(99), als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit anzusehen sind.

163. Insbesondere geht der Begriff "Beschränkung" (oder Behinderung) über die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinaus und umfasst Maßnahmen, die zwar unterschiedslos anwendbar sind, aber den Zugang der Wirtschaftsteilnehmer zum Markt in den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und damit den innergemeinschaftlichen Handel behindern(100). Eine solche Beschränkung liegt unter anderem dann vor, wenn der Zugang zum Markt des Aufnahmemitgliedstaats durch die streitige Maßnahme erschwert wird (101) oder wenn den Wirtschaftsteilnehmern die Möglichkeit genommen wird, unter normalen und effizienten Wettbewerbsbedingungen Zugang zum Markt dieses Aufnahmemitgliedstaats zu erhalten (102).

164. Im Übrigen unterscheidet sich die Niederlassungsfreiheit nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs von der Dienstleistungsfreiheit in erster Linie durch die Stabilität und Kontinuität der fraglichen Tätigkeit im Gegensatz zu einer vorübergehenden Tätigkeit.

165. Der Begriff "Niederlassung" im Sinne der Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit impliziert die tatsächliche Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mittels einer unbefristeten Betriebsstätte im Aufnahmemitgliedstaat. Sie setzt daher voraus, dass der betreffende Wirtschaftsteilnehmer tatsächlich in diesem Mitgliedstaat niedergelassen ist und in diesem Mitgliedstaat tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt (104).

166. Schließlich kann nach ständiger Rechtsprechung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nur zulässig sein, wenn sie erstens durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und zweitens der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird, was bedeutet, dass sie geeignet sein muss, die Erreichung des verfolgten Ziels in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.)

167. Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Bestimmung, die die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern vorsieht, unterschiedslos für jedes Verkehrsunternehmen gilt, das Straßentransporte durchführt, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen(106).

168. Diese Bestimmung als solche regelt oder beschränkt in keiner Weise die Freiheit der in einem Mitgliedstaat ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, z. B. durch die Gründung von Agenturen oder anderen Niederlassungen in diesem Hoheitsgebiet.

169. Zum anderen wird jedem Verkehrsunternehmen das Recht, sich gegebenenfalls durch die Gründung von Tochtergesellschaften in einem Mitgliedstaat seiner Wahl niederzulassen, um die Arbeit im Einklang mit der Verpflichtung zur Rückführung von Kraftfahrern bestmöglich zu organisieren, durch Art. 49 AEUV garantiert, der, wie sich aus Rn. 47 des vorliegenden Urteils ergibt, unmittelbar auf den Straßenverkehrssektor anwendbar ist und umgesetzt worden ist. in diesem Sektor durch die Verordnung Nr. 1071/2009.

170. Im Übrigen bestätigt Rumänien selbst, dass diese Bestimmung die Möglichkeit von Verkehrsunternehmen aus einem Mitgliedstaat, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, nicht einschränke, wenn es im Rahmen seines Vorbringens geltend macht, dass diese Verpflichtung die in Rumänien ansässigen Verkehrsunternehmen dazu veranlassen werde, Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten zu gründen.

171. Diese Verpflichtung könne den Luftfahrtunternehmen jedoch je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Kosten auferlegen, was zum einen die in den Mitgliedstaaten in Randlage der Union niedergelassenen

Luffahrtunternehmen zwingen würde, ihren Standort in die Mitgliedstaaten Mittel- und Westeuropas zu verlagern, und zum anderen eine abschreckende Wirkung auf die in den letztgenannten Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer hätte, sich in den Mitgliedstaaten niederzulassen Geräte. Daraus folgt, dass diese Verpflichtung diesen Einrichtungen den Zugang zu den Märkten anderer Mitgliedstaaten erschweren würde.

172. Insoweit weise ich darauf hin, dass, auch wenn sie unterschiedslos für Unternehmen gilt, die im Straßenverkehr in dem oben in Nr. 167 genannten Sinne tätig sind, kein Zweifel daran besteht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern größere Auswirkungen auf Verkehrsunternehmen haben kann, deren Fahrer längere Zeit von ihrem Arbeits- oder Wohnort entfernt sind.

173. Meines Erachtens bedeutet diese Feststellung jedoch keineswegs, dass die streitige Bestimmung gegen ihre Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV verstößt, indem sie diesen Unternehmen die Möglichkeit nimmt, unter normalen und effizienten Wettbewerbsbedingungen, wie sie sich aus der oben in Nr. 163 angeführten Rechtsprechung ergibt, Zugang zu den Märkten anderer Mitgliedstaaten zu erhalten.

174. Wie der Rat zu Recht ausgeführt hat, sind nämlich die organisatorischen, administrativen und wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus der Verpflichtung zur Rückführung der Fahrer ergeben, auf die sich Rumänien in seinem Vorbringen beruft, nämlich die Kosten der von den Fahrern bei ihrer Rückkehr zurückgelegten Fahrten, der mögliche Einnahmeausfall sowie der zusätzliche Verwaltungsaufwand und die zusätzlichen Verwaltungskosten vielmehr die Folge, der Umstand, dass sich ein Verkehrsunternehmen aus eigenen wirtschaftlichen Gründen dafür entschieden hat, sich in einem Mitgliedstaat an der Peripherie der Union niederzulassen, während es seine Tätigkeiten jedoch dauerhaft oder überwiegend in anderen entfernten Mitgliedstaaten ausübt, in denen es den überwiegenden Teil seiner Verkehrsdienstleistungen erbringt.

175. Die streitige Bestimmung schränkt jedoch in keiner Weise die Freiheit dieses Unternehmens ein, sich in diesen Mitgliedstaaten niederzulassen, indem es sich dort niederlässt und dort tatsächlich die Tätigkeit eines Verkehrsunternehmers über eine feste Niederlassung auf unbestimmte Zeit ausübt. Trotz dieser Verpflichtung steht es diesen Unternehmen jederzeit frei, sich in jedem Mitgliedstaat ihrer Wahl niederzulassen, wenn sie dies wünschen. Diese Bestimmung ist allenfalls geeignet, ein Wirtschaftsmodell wie das in der vorstehenden Randnummer dargestellte weniger attraktiv zu machen.

176. Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass diese Bestimmung geeignet wäre, die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen, die unter das genannte Wirtschaftsmodell fallen, weniger attraktiv zu machen, würde dies keinen Verstoß gegen die Vorschriften des AEU-Vertrags über die Grundfreiheiten bedeuten. Wie oben in den Rn. 44 ff. ausführlich ausgeführt worden ist, unterliegt der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs besonderen Regelungen. Spediteure haben ein Recht auf freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen (im vorliegenden Fall Straßenverkehrsdienste) ausschließlich insoweit, als dieses Recht durch Maßnahmen des abgeleiteten Rechts gewährt wurde, die der Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassen hat.

177. Unter diesen Umständen ist der Unionsgesetzgeber uneingeschränkt berechtigt, durch die Anpassung eines Gesetzgebungsakts zur Verbesserung des sozialen Schutzes der betroffenen Arbeitnehmer die Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Straßenverkehrs zu ändern, da der Grad der Liberalisierung nach Art. 58 Abs. 1 AEUV wird, wie in den Rn. 45 und 46 des vorliegenden Urteils ausgeführt, nicht unmittelbar durch Art. 56 AEUV bestimmt, sondern durch den Unionsgesetzgeber selbst im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik.

178. Insoweit weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof bereits darauf hingewiesen hat, dass die vom Unionsgesetzgeber erlassenen Maßnahmen in Bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr u. a. nicht nur das Ziel haben können, die Ausübung dieser Freiheit zu erleichtern, sondern gegebenenfalls auch den Schutz anderer von der Union anerkannter Grundinteressen gewährleisten sollen, die diese Freiheit beeinträchtigen kann.

179. In diesem Zusammenhang verweise ich insbesondere auf Art. 9 AEUV, wonach der Gesetzgeber bei der Festlegung und Durchführung seiner Politiken und Tätigkeiten die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes berücksichtigt.

180. Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen der zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassenen Maßnahmen Maßnahmen erlassen kann, um der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer entgegenzuwirken, die sich aus einem Wirtschaftsorganisationsmodell wie dem oben in Nr. 174 genannten ergibt, Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes dieser Fahrer erlassen kann. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vorzunehmen. Die Frage der Einhaltung dieses Grundsatzes wird im nächsten Abschnitt behandelt.

181. Nach alledem verstößt Art. 1¹ Abs. 6⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 meines Erachtens entgegen dem Vorbringen Rumäniens weder gegen Art. 49 AEUV noch gegen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über den

freien Dienstleistungsverkehr. Folglich sind alle Klagegründe zurückzuweisen, mit denen eine Verletzung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten gerügt wird.

d) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

182. Die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20), Rumänien (Rechtssache C-546/20) und die Republik Polen (Rechtssache C-553/20) machen in ihren Klagen geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem in Art. 5 niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergäben. Absatz 4 EUV.

183. Diese vier Mitgliedstaaten bestreiten zum einen die Verhältnismäßigkeit der in dieser Bestimmung vorgesehenen Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern *als solche*. Diese Maßnahme sei offensichtlich ungeeignet, die mit der streitigen Regelung verfolgten legitimen Ziele zu erreichen, und gehe über das hinaus, was zur Erreichung dieser erklärten Ziele erforderlich sei.

184. Dagegen beanstanden Rumänien und die Republik Polen auch die vom Unionsgesetzgeber vorgenommene *Prüfung der Verhältnismäßigkeit* und insbesondere das Fehlen einer Folgenabschätzung für die endgültige Fassung dieser Bestimmung, wie sie letztlich erlassen wurde.

185. Diese beiden Aspekte sind getrennt zu prüfen.

1) Zu den Klagegründen betreffend die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern

i) Vorbringen der Parteien

186. Erstens machen die Republik Litauen, die Republik Bulgarien, Rumänien und die Republik Polen geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern angesichts der negativen Auswirkungen, die sie auf die Fahrer hätte, nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei.

187. Erstens machen diese vier Mitgliedstaaten geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, da sie das Recht der Fahrer einschränke, selbst zu entscheiden, wo sie ihre Ruhezeit verbringen wollten, und damit ihre Freizügigkeit beeinträchtige, eine offensichtlich ungeeignete Maßnahme darstelle, die über das hinausgehe, was zur Erreichung des Ziels der Verbesserung der Ruhebedingungen der Arbeitnehmer erforderlich sei. In diesem Zusammenhang macht die Republik Polen geltend, dass diese Verpflichtung somit gegen Art. 4 Buchst. f der ^{Verordnung Nr. 561/2006} verstoße, wonach unter 'Ruhezeit' jeder ununterbrochene Zeitraum zu verstehen sei, in dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen könne. Die Republik Polen macht sodann auch geltend, dass der Unionsgesetzgeber in der streitigen Bestimmung willkürlich die Orte bestimmt habe, an denen die Fahrer ihre Ruhezeiten einlegen müssten.

188. Zweitens machen diese vier Mitgliedstaaten geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer eine höhere Zahl von Fahrten mit sich bringen würde, was zu einer Ermüdung der Fahrer führen würde, die in die Mitgliedstaaten zurückkehren müssten, die an der geografischen Peripherie der Union liegen. Das durch diese Verpflichtung geschaffene Ungleichgewicht für den Fahrer beeinträchtige seine Gesundheit und seine Arbeitsfähigkeit angesichts der Erschöpfung, die durch das intensive Tempo der Rückführungen verursacht werde. Dies hätte auch negative Folgen für die Verkehrssicherheit. Daraus folgt, dass die streitige Maßnahme nicht geeignet ist, die Ziele der Verordnung 2020/1054 zu erreichen, nämlich die Arbeitsbedingungen der Fahrer in der Union und die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern.

189. Drittens macht Rumänien geltend, dass, obwohl eines der Ziele der Verordnung 2020/1054, wie sich aus ihrem ersten Erwägungsgrund ergebe, darin bestehe, qualifizierte Arbeitskräfte im Bereich des Straßenverkehrs anzuziehen, da Verkehrsunternehmen aufgrund der mit der neuen Verpflichtung verbundenen Kosten gezwungen seien, eine erhebliche Zahl von ihnen tatsächlich Gefahr laufe, ihren Arbeitsplatz zu verlieren oder in einen anderen Mitgliedstaat auswandern zu müssen, um die Tätigkeit, für die sie qualifiziert sind, weiterhin ausüben können. Nach Angaben Rumäniens planen mehr als 45 % der Verkehrsunternehmen in Rumänien die Gründung von Gesellschaften oder Tochtergesellschaften oder die Verlagerung ihrer Tätigkeit in andere westeuropäische Staaten, um die negativen Auswirkungen der ersten Zugmaßnahmen auf die Mobilität abzumildern. Diese negativen Auswirkungen würden in einem Sektor auftreten, der für die nationale Wirtschaft von entscheidender Bedeutung ist, da die Straßengüterverkehrsdienste zu den Sektoren gehören, die die wichtigsten rumänischen Exporte generieren und erheblich zum Ausgleich der nationalen Handelsbilanz beitragen.

190. Zweitens ist die Republik Bulgarien, Rumänien und die Republik Polen der Ansicht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die negativen Auswirkungen vereinbar sei, die sie auf die Beförderer hätte. Diese Mitgliedstaaten machen geltend, dass diese Verpflichtung den Beförderungsunternehmen erhebliche finanzielle Kosten verursachen würde. Zum einen führt diese Verpflichtung zu Betriebskosten im Zusammenhang mit der Organisation der Rückgabe sowie zu Einkommensverlusten im Zusammenhang mit der Zeit, die für die Rückführung in den Niederlassungsmitgliedstaat erforderlich ist, in der die Fahrer in leerer Fahrt keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, was zu einer Einschränkung der Geschäftstätigkeit und zu einer Verringerung der Einnahmen führt. Zum anderen

verursache auch die den Verkehrsunternehmern durch den dritten Absatz der streitigen Bestimmung auferlegte Verpflichtung, die Art und Weise zu dokumentieren, in der sie der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nachkommen, erhebliche Mehrkosten. Die Mehrzahl der Spediteure sind jedoch KMU, für die all diese Belastungen besonders schwer sind. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betonte die Notwendigkeit, die Verfahren einzuschränken, und der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union größere Schwierigkeiten haben, das Herz des Binnenmarkts zu erreichen. Außerdem sei die angefochtene Bestimmung während der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise erlassen worden, was ihre negativen Auswirkungen noch verstärkt.

191. Drittens entspreche die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die negativen Auswirkungen, die sie auf die Umwelt haben würde. Diese drei Mitgliedstaaten machen geltend, dass diese Verpflichtung dazu führen würde, dass zusätzliche Fahrten für die Hin- und Rückfahrt von Tausenden von Fahrern pro Tag vorgesehen würden. Fahrer, die aus Ländern an der geographischen Peripherie der Europäischen Union kommen, müssen objektiv sehr lange Strecken zurücklegen, die viel länger sind als die ihrer Kollegen in Mittel- und Westeuropa, wo der Großteil des Verkehrs in der Europäischen Union stattfindet. Darüber hinaus würden die Rückgaben wahrscheinlich mit einer reduzierten oder sogar keiner Ladung erfolgen, was Tausende von Fahrzeugen dazu zwingen würde, leer zu fahren. Diese deutliche Erhöhung der Anzahl der Fahrten würde einen Anstieg der CO₂-Emissionen bedeuten und erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

192. Viertens machen die Republik Bulgarien, Rumänien und die Republik Polen geltend, dass es weniger restriktive Alternativen für Fahrer und Beförderer gegeben hätte. Diese Mitgliedstaaten machen geltend, dass die Freiheit der Fahrer hätte gewahrt werden können, indem eine Verpflichtung der Beförderer vorgesehen worden wäre, die Rückgabe nur in den Fällen zu organisieren, in denen die Fahrer zurückkehren wollten. Auf diese Weise würden den Spediteuren keine übermäßigen zusätzlichen Kosten entstehen. Diese Alternative würde eine größere Flexibilität und damit einen angemessenen Schutz der Rechte der Fahrer gewährleisten. Die Republik Polen bezieht sich ausdrücklich auf eine entsprechende Maßnahme, die vom Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Parlaments vorgeschlagen wurde.

193. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

ii) Analysieren

194. Aus der oben in den Nrn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass der Gerichtshof im vorliegenden Fall, um auf die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 eingehen zu können, prüfen muss, ob der Unionsgesetzgeber, indem er eine Verpflichtung vorsieht, die Verkehrsunternehmen verpflichtet, die Arbeit der Fahrer so zu organisieren, dass sie in der Lage sind, entweder an die Betriebszentrale, der sie normalerweise angehören, die sich in dem Mitgliedstaat befindet, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, oder an ihren Wohnort zurückzukehren, hat das weite Ermessen, über das sie im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt (108), offensichtlich überschritten, indem sie sich für eine Maßnahme entschieden hat, die im Hinblick auf die Ziele, die sie verfolgen wollte, offensichtlich ungeeignet ist oder Nachteile verursachen würde, die außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.

195. Unter diesen Umständen sind zunächst die Ziele zu bestimmen, die mit der in Rede stehenden Regelung und insbesondere mit Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verfolgt werden – Ziele, deren Rechtmäßigkeit von den antragstellenden Mitgliedstaaten nicht bestritten wird –, um sodann die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit prüfen zu können.

– Zu den Zielen der streitigen Regelung

196. Die Verordnung 2020/1054 wurde im Rahmen des Mobilitätspakets erlassen, um den Rechtsrahmen für den Straßenverkehr an die Entwicklungen in diesem Sektor anzupassen (109) und dabei seine Besonderheiten und insbesondere seine hohe Mobilität zu berücksichtigen.

197. In diesem Zusammenhang wurde die Verordnung Nr. 561/2006 durch die Verordnung 2020/1054 geändert, um drei als "strategisch" definierte Ziele zu erreichen. So ergibt sich aus den Erwägungsgründen 1, 6 und 36 dieser Verordnung, dass sie zum einen die Arbeitsbedingungen der Fahrer verbessern, zum anderen einen fairen und unverfälschten Wettbewerb und faire Geschäftsbedingungen für die Straßenverkehrsunternehmen gewährleisten und drittens zur Straßenverkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer beitragen soll.

198. Diese Ziele sind eng miteinander verbunden, wobei Sozial- und Wettbewerbsfragen eindeutig miteinander verbunden sind, da Geschäftspraktiken, die es den Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, den Fahrern häufig ihre Grundrechte auf sozialen Schutz und angemessene Arbeitsbedingungen vorenthalten und rechtswidrige Praktiken auch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

199. Wie sich aus der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt ergibt, sollten die im Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung enthaltenen Gesetzesänderungen zu den folgenden politischen Zielen beitragen, die sich aus dem AEU-Vertrag ergeben: die nachhaltige Entwicklung des Binnenmarkts auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 EUV); den freien grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr (Artikel 56 AEUV); Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Artikel 151 AEUV) und Festlegung gemeinsamer, fairer und sicherer Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr (Artikel 91 AEUV) (111).

200. In diesem Zusammenhang dient die Bestimmung, die den Verkehrsunternehmern die Verpflichtung auferlegt, die Arbeit der Fahrer so zu organisieren, dass sie regelmäßig zu der Betriebszentrale, der sie normalerweise angehören, oder zu ihrem Wohnort zurückkehren können, wie sich aus dem 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 ergibt, auf das spezifische Ziel, sicherzustellen, dass die von den Fahrern außerhalb ihres Wohnorts verbrachte Zeit nicht übermäßig hoch ist lang.

201. Mit dieser Bestimmung soll gerade das Fehlen einer Regelung über die Rückkehr der Fahrer an ihren Wohnort in den früheren Rechtsvorschriften behoben werden. Diese Abwesenheit wurde einerseits als einer der Faktoren identifiziert, die zur Verschlechterung der sozialen Bedingungen der Fahrer beitragen. In der Folgenabschätzung hatte die Kommission nämlich festgestellt, dass lange Aufenthalte von Fahrern außerhalb ihres Wohnorts zu Stress und Ermüdung der Fahrer und letztlich zu einer Verschlechterung ihres Gesundheitszustands und zu einem Ungleichgewicht zwischen Berufs- und Privatleben beitragen (112).

202. Andererseits wurde auch das Fehlen von Vorschriften über die Rückgabe von Fahrern als einer der Faktoren identifiziert, die zu unterschiedlichen Auslegungen und Kontrollpraktiken in den Mitgliedstaaten geführt hatten(113).

203. Somit ist die Bestimmung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auf Kosten von Verkehrsunternehmern Teil des allgemeineren politischen Ziels der Verordnung 2020/1054, gute Arbeitsbedingungen für die Fahrer zu gewährleisten und diese Bedingungen zu verbessern, ein Ziel, das seinerseits mit dem in Art. 9 AEUV vorgesehenen Erfordernis der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes zusammenhängt, auf das in Nr. 179 des vorliegenden Urteils Bezug genommen wurde.

204. In diesem Zusammenhang trägt das Ziel der streitigen Maßnahme, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und damit den Lebensstandard der Fahrer zu verbessern, angesichts des allgemeinen Mangels an qualifizierten Fahrern in der Union auch zum Ziel der Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte bei(114). Wie aus der Folgenabschätzung hervorgeht, ist dieser Mangel zumindest teilweise auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zurückzuführen, die dem Image und der Attraktivität des Fahrerberufs schadet (115).

205. Schließlich steht die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Gewährleistung angemessener Ruhezeiten der Fahrer und der Sicherheit im Straßenverkehr auch im Einklang mit dem strategischen Ziel der Verordnung 2020/1054, "zur Straßenverkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer beizutragen". Dieses strategische Ziel steht im Einklang mit dem in Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV genannten Ziel, die Verkehrssicherheit zu verbessern.

206. Im Licht der vorstehenden Erwägungen sind daher die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, mit denen die Republik Litauen, die Republik Bulgarien, Rumänien und die Republik Polen gerügt werden. Diese Mitgliedstaaten machen geltend, die streitige Bestimmung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesichts der negativen Auswirkungen, die sie erstens auf die Fahrer, zweitens auf die Verkehrsunternehmer, drittens auf die Umwelt und viertens auf das Bestehen weniger einschneidender Alternativen hätte.

– Zu den negativen Auswirkungen auf die Fahrer

207. Was erstens die Rüge betrifft, die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie das Recht der Fahrer einschränke, den Ort ihrer Ruhezeit zu wählen, beruht sie auf der unzutreffenden Prämisse, dass die streitige Bestimmung die Freiheit der Fahrer beschränke, ihre Ruhezeit am Ort ihrer Wahl zu verbringen. Aus den Rn. 125 bis 129 des vorliegenden Urteils geht hervor, dass diese Bestimmung keinen Einfluss auf die freie Wahl des Ortes hat, an dem die Fahrer ihre Ruhezeit verbringen möchten. Diese Rüge ist daher als unbegründet zurückzuweisen (117).

208. Im Übrigen bin ich der Ansicht, dass auch die Rüge der Republik Polen zurückzuweisen ist, mit der die Willkür der beiden vom Gesetzgeber in Art. ¹Abs. ⁶Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gewählten alternativen Standorte gerügt wird, nämlich der Betriebszentrale, der die Fahrer normalerweise zugeordnet sind, die sich im Niederlassungsmitgliedstaat des Arbeitgebers befindet, und der Wohnort des Fahrers, zurückzuweisen ist.

209. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass, wie der Rat ausführt, diese beiden Orte bereits in der Verordnung Nr. 561/2006, konkret in Art. 9 Abs. 2 und 3, auch in der Fassung vor den Änderungen durch die Verordnung 2020/1054, als zwei Orte genannt wurden, die normalerweise einen Zusammenhang mit dem Beginn oder dem Ende der Ruhezeit des Fahrers haben.). Daraus folgt, dass die Bezugnahme auf diese beiden Orte in der

streitigen Bestimmung als Orte, an denen die Ruhezeit beginnt, nicht neu ist, sondern auf den bereits geltenden Rechtsvorschriften beruht.

210. Was sodann speziell die Bezugnahme auf die Einsatzzentrale betrifft, der die Fahrer normalerweise angehören, ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass sie dem Ort entspricht, an den sich der Fahrer im Rahmen seiner normalen Tätigkeit regelmäßig begibt, um ein mit einem Aufzeichnungsgerät ausgestattetes Fahrzeug zu übernehmen und zu führen. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass der konkrete Bindungsort des Fahrers der Wohnort des Beförderungsunternehmens ist, von dem aus er regelmäßig seinen Dienst verrichtet und zu dem er nach Beendigung dieses Dienstes im Rahmen seiner normalen Dienstausbung und ohne Befolgung besonderer Anweisungen seines Arbeitgebers zurückkehrt (120). Dieser Ort entspricht auch dem in Art. 5 Abs. 1 Buchst. b und g der Verordnung^{Nr. 1071/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung, an den die Fahrer normalerweise gebunden sind und zu dem die Fahrzeuge regelmäßig zurückkehren.

211. Es erscheint jedoch keineswegs willkürlich, dass der Gesetzgeber den konkreten Bindungsort des Fahrers, an den er im Rahmen seiner normalen Tätigkeit zurückkehrt, als einen der Orte gewählt hat, an die der Fahrer zurückkehren darf, um seine Ruhezeit zu beginnen. Auch wenn die Arbeit der Fahrer durch extreme Mobilität gekennzeichnet ist und sie daher an verschiedenen Orten zu unterschiedlichen Zeiten Dienstleistungen erbringen müssen, ändert dies nichts an der Tatsache, dass diese Arbeitnehmer ständig an ein Betriebszentrum gebunden sind, zu dem sie sich begeben, normalerweise, um das Fahrzeug in Empfang zu nehmen und zurückzugeben. Dieser Ort ist daher zweifellos ein Ort, der einen tatsächlichen Zusammenhang mit dem Beginn und dem Ende der Dienstleistungen aufweist, die der Fahrer im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses mit seinem Arbeitgeber, d. h. dem Beförderer, anbietet.

212. Auch die Bezugnahme auf den Wohnort des Fahrers scheint nicht das Ergebnis einer willkürlichen Wahl zu sein. Aus der Definition des Begriffs "Wohnsitz" in der in Rn. 135 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass es sich um einen festen Ort handelt, an den sich der Fahrer aller Wahrscheinlichkeit nach regelmäßig begeben wird, um seine Ruhezeiten zu verbringen. Wenn der Fahrer von Zeit zu Zeit zu Freizeitzwecken oder zu anderen Zwecken an andere Orte reisen möchte, kann er dies durchaus tun, ohne dass das Unternehmen verpflichtet ist, ihm zu gestatten, solche Orte anzufahren, die oft variieren können. Dies ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass es sich bei dem Wohnort zweifellos auch um einen Ort handelt, der einen tatsächlichen Bezug zur Ruhezeit aufweist.

213. Daraus folgt, dass die Wahl des Betriebszentrums und des Wohnsitzes des Fahrers durch den Gesetzgeber als Orte, an die der Beförderer im Rahmen der ihm auferlegten Organisationspflicht verpflichtet ist, die Rückführung der Fahrer zu organisieren, weder willkürlich noch offensichtlich unangemessen ist.

214. Was zweitens die Rüge betrifft, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern angesichts der Erschöpfung und Ermüdung, die die höhere Zahl von Fahrten im Zusammenhang mit der Rückgabe bei den Fahrern verursachen würde, ungeeignet sei, um die Ziele der Verordnung 2020/1054 zu erreichen, ist festzustellen, dass, wie oben in Rn. 201 ausgeführt, Gerade um die sozialen Bedingungen der Fahrer zu verbessern, wurde die fragliche Bestimmung erlassen, um zu verhindern, dass lange Abwesenheiten vom Wohnort zu Stress, Müdigkeit und damit zur Verschlechterung ihres Gesundheitszustands beitragen.

215. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Ruhezeit erst beginnt, wenn der Fahrer seinen Wohnort oder den Betriebssitz des Arbeitgebers erreicht hat, was sich bereits aus dem Wortlaut der streitigen Bestimmung ergibt, der ausdrücklich auf den Beginn der Ruhezeit Bezug nimmt. Außerdem ergibt sich aus Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 561/2006, dass die Lenkzeit, die der Fahrer benötigt, um zum oder vom Ort der Abholung eines Fahrzeugs zu gelangen, grundsätzlich nicht als Ruhezeit gilt. Somit wird die Fahrzeit des Fahrzeugs, wenn es sich dabei um das Mittel handelt, das für die Rückkehr des Fahrers zum Einsatzzentrum oder zum Wohnort verwendet wird, als Lenkzeit und damit als Arbeitszeit gezählt, ebenso wie jede andere Zeit, die das Fahrzeug an einem anderen Ort führt. Daraus folgt, dass die Rückkehrverpflichtung in keiner Weise mit zusätzlicher Lenkzeit verbunden ist, so dass sie bei den Fahrern keine zusätzliche Ermüdung verursachen kann. Daraus folgt auch, dass sich diese Maßnahme auch nicht negativ auf die Straßenverkehrssicherheit auswirken wird.

216. Was drittens das Vorbringen Rumäniens zu den negativen Folgen für die Kraftfahrer und die rumänische Wirtschaft betrifft, die sich aus dem möglichen Verlust von Arbeitsplätzen in Rumänien infolge der angeblichen erzwungenen Verlagerung von Verkehrsunternehmen in die Mitgliedstaaten Westeuropas ergeben, habe ich oben in den Nrn. 172 und 174 ausgeführt: Die Verpflichtung zur Rückführung von Fahrern gilt zwar unterschiedslos, dürfte sich jedoch stärker auf bestimmte Verkehrsunternehmen auswirken, deren wirtschaftliches Organisationsmodell vorsieht, dass die Fahrer längere Zeit außerhalb ihres Arbeits- oder Wohnortes unterwegs sind.

217. Aus der Folgenabschätzung ergibt sich jedoch zum einen, dass die meisten Kraftfahrer, insbesondere in den sogenannten "EU-13"-Mitgliedstaaten(121), bereits vor dem Erlass der streitigen Bestimmung weniger als vier Wochen von ihrem Wohnort entfernt waren(122), so dass davon ausgegangen werden kann, dass Unternehmen, die sich für ein solches Geschäftsmodell entscheiden, eine erhebliche Zahl von Unternehmen ausmachen, aber in der Minderheit. Daraus folgt, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die sich aus einer angeblich erzwungenen Änderung des Wirtschaftsorganisationsmodells ergeben, eher begrenzt zu sein scheinen.

218. Zweitens geht aus der Folgenabschätzung, wie ich oben in Nr. 201 ausgeführt habe, hervor, dass ein gesetzgeberisches Eingreifen insoweit als notwendig erachtet wurde, um der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Fahrern entgegenzuwirken, die längere Zeit nicht an ihrem Wohnort verbringen. Es wurde auch bereits darauf hingewiesen, dass die Bestimmung, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer von den Beförderungsunternehmen zu tragen ist, Teil des allgemeineren politischen Ziels ist, gute Arbeitsbedingungen für die Fahrer zu gewährleisten und diese Bedingungen im Einklang mit dem allgemeinen Ziel von Artikel 9 AEUV zu verbessern(123).

219. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass dem Unionsgesetzgeber nicht die Möglichkeit genommen werden kann, einen Gesetzgebungsakt, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, im Hinblick auf seine Aufgabe, den Schutz der im AEU-Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen zu gewährleisten und den Zielen des Unionsgesetzgebers Rechnung zu tragen, an jede Änderung der Umstände oder jede Entwicklung des Wissensstandes anzupassen Artikel 9 AEUV, einschließlich der Anforderungen an die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und die Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes (124).

220. Insbesondere hat der Gerichtshof insoweit bereits anerkannt, dass der Unionsgesetzgeber angesichts der bedeutenden Entwicklungen, die sich auf den Binnenmarkt ausgewirkt haben, zu denen vor allem die aufeinanderfolgenden Erweiterungen der Union gehören, berechtigt war, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um eine Neugewichtung der betroffenen Interessen mit dem Ziel herbeizuführen, den sozialen Schutz der Fahrer durch eine Änderung der Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs für Kraftfahrer zu verbessern. Dienstleistungen (125).

221. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber meines Erachtens im Rahmen des weiten Ermessensspielraums, über den er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, unter Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Ziele und Interessen davon ausgehen kann, dass es angemessen ist, eine spezifische Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer zu erlassen, und zwar trotz möglicher negativer Folgen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten und trotz der höheren Kosten, die diese Maßnahme mit sich bringen könnte. Dies kann dazu führen, dass eine geringe, wenn auch nicht zu vernachlässigende Zahl von Unternehmen, die in diesen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, nomadische Fahrer für die Erbringung von Dienstleistungen auf mehr oder weniger dauerhafter Basis in anderen Mitgliedstaaten einsetzen und daher möglicherweise ihr wirtschaftliches Organisationsmodell ändern müssen, was sich möglicherweise nur begrenzt auf die Beschäftigung auswirken wird. Ein solcher Ansatz scheint mit den sozialen Zielen der Union, wie sie u. a. in Art. 9 AEUV zum Ausdruck kommen, vereinbar zu sein und scheint nicht das Ergebnis einer offensichtlichen Überschreitung des weiten Ermessens zu sein, über das der Unionsgesetzgeber verfügt.

222. Darüber hinaus ergibt sich aus der oben in Nr. 60 angeführten Rechtsprechung, dass der Unionsgesetzgeber, wenn der betreffende Unionsrechtsakt Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten hat und voraussetzt, dass ein Ausgleich zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen im Hinblick auf die mit diesem Rechtsakt verfolgten Ziele gewährleistet ist, nicht verpflichtet ist, die besondere Situation jedes Mitgliedstaats zu berücksichtigen. Daher kann die Suche nach einem solchen Gleichgewicht, das nicht die besondere Situation der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern die aller Mitgliedstaaten der Union berücksichtigt, für sich genommen nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden.

223. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass meines Erachtens alle Rügen eines angeblichen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die negativen Auswirkungen, die die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer auf die Fahrer haben würde, zurückzuweisen sind.

– Zu den negativen Auswirkungen auf die Beförderungsunternehmen

224. Drei der antragstellenden Mitgliedstaaten machen geltend, Art. 1¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesichts der negativen Auswirkungen, die die darin vorgesehene Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auf die Verkehrsunternehmer angesichts der Kosten- und Einnahmeverluste habe, die diese Verpflichtung ihnen verursachen würde.

225. Diese Mitgliedstaaten verweisen auf zwei Arten von Kosten, die mit der Erfüllung dieser Verpflichtung verbunden sind: erstens die Mehrkosten und die Einnahmeverluste, die sich aus der Organisation der Rückführung des Fahrers ergeben; zweitens die Kosten, die sich aus der Verpflichtung ergeben, die den Beförderungsunternehmen nach Art. 1 Abs. 6 Buchst. d³ der Verordnung 2020/1054 auferlegt wird, zu dokumentieren, wie sie der Rückkehrverpflichtung nachkommen.

226. Was erstens die zusätzlichen Kosten betrifft, die die Verkehrsunternehmer für die Organisation der Rückführung der Fahrer zu tragen haben, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber den Verkehrsunternehmern eine gewisse Flexibilität bei der Erfüllung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer zugesichert hat. Zum einen können die Beförderer, wie oben in Rn. 134 ausgeführt, zwischen zwei Orten wählen, um die Rückkehr des Fahrers zu organisieren, von denen einer der Betriebsort des Unternehmens und damit ein Ort ist, der eine unmittelbare Verbindung zum Beförderer selbst hat. Zum anderen hat der Gesetzgeber, wie ich bereits in Rn. 132 des vorliegenden Urteils ausgeführt habe, dadurch, dass er die Modalitäten der Umsetzung der

Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nicht genau festgelegt hat, dem Unternehmen einen Spielraum gelassen, indem er ihm die Wahl der Art und Weise gestattet hat, die er für die Erfüllung dieser Verpflichtung für am besten hält. Im Übrigen weise ich auch darauf hin, dass die in der streitigen Bestimmung vorgesehene Frist für die rechtmäßige Rückgabe von Fahrern nicht offensichtlich unverhältnismäßig erscheint und von keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt wird.

227. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern an Maßnahmen geknüpft, die die Rückkehr von Fahrern erleichtern. Sie fügte Art. 12 der Verordnung^{Nr. 561/2006} in der durch die Verordnung 2020/1054 geänderten Fassung vier neue Unterabsätze hinzu, die es einem Fahrer erlauben, die tägliche und wöchentliche Lenkzeit um höchstens eine Stunde zu überschreiten, um die Betriebsstätte des Arbeitgebers oder den Wohnort zu erreichen, um eine wöchentliche Ruhezeit einzulegen. Sofern zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sind, kann diese Frist im Vergleich zu einer normalen wöchentlichen Ruhezeit auf zwei Stunden verlängert werden. Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass diese Änderung damit gerechtfertigt wurde, Fahrern, insbesondere Fahrern auf langen internationalen Fahrten, die Möglichkeit zu geben, an ihren Wohnort oder ihren Stützpunkt zurückzukehren, um an ihrem Wohnort (oder an einem anderen privaten Ort ihrer Wahl) eine normale wöchentliche Ruhezeit einzulegen (126).

228. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber im Einklang mit der in Rn. 55 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung durch die Gewährung einer erheblichen Flexibilität bei den Modalitäten der Umsetzung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern in Beton sicherstellen wollte, dass die Belastung der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich und dem angestrebten Ziel angemessen ist.

229. Wie ich oben in Nr. 217 ausgeführt habe, geht aus der Folgenabschätzung zum einen hervor, dass die meisten Fahrer, insbesondere aus den Mitgliedstaaten der EU-13, bereits vor dem Erlass der streitigen Bestimmung weniger als vier Wochen von ihrem Wohnort entfernt waren. Unter diesen Umständen kann vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass die Auswirkungen dieser Maßnahme in Form von Mehrkosten im Vergleich zur bereits bestehenden Situation eher begrenzt wären.

230. Insoweit weise ich darauf hin, dass diese Feststellung entgegen dem Vorbringen der Republik Polen nicht geeignet ist, die Erforderlichkeit der streitigen Maßnahme in Frage zu stellen. Zum einen war die Maßnahme, wie oben in den Rn. 201 und 203 ausgeführt, erforderlich, um das Phänomen des "Fahrernomadentums" zu bekämpfen, das eine erhebliche, wenn auch nur eine Minderheit der Fahrer betraf und als einer der Faktoren ermittelt worden war, die zur Verschlechterung der sozialen Lage der Fahrer beigetragen hatten. aber auch als eines der Elemente, die zu unterschiedlichen Auslegungen und Kontrollpraktiken in den Mitgliedstaaten geführt haben. Darüber hinaus hatte die Folgenabschätzung eine Zunahme der Abwesenheitszeiten und damit einen Aufwärtstrend bei diesem Phänomen des "Nomadentums" gezeigt (128).

231. Andererseits habe die Folgenabschätzung auch gezeigt, dass es aufgrund von Effizienzgewinnen in der Arbeitsorganisation sogar zu Kostensenkungen komme(129). Unter diesem Gesichtspunkt weise ich in Bezug auf das Vorbringen der entgangenen Einnahmen darauf hin, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer eine organisatorische Verpflichtung darstellt. Abgesehen von den Erwägungen, die ich unten in Rn. 234 anstellen werde, ist keineswegs offensichtlich, geschweige denn bewiesen, dass die Wirtschaftsteilnehmer ihre Arbeit nicht wirtschaftlich rentabel organisieren und gleichzeitig den Fahrern die Ausübung ihres Rückkehrrechts ermöglichen können.

232. Was zweitens die Kosten betrifft, die sich aus der in Art. 1 Abs. 6 Buchst. d^{Abs.} 3 der Verordnung 2020/1054 genannten Verpflichtung ergeben, die Art und Weise zu dokumentieren, in der die Beförderer der Rückkehrverpflichtung nachkommen, ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber, wie oben in Nr. 140 ausgeführt, auch hier den Unternehmen einen Spielraum gelassen hat. Sie hat sich nämlich dafür entschieden, die Unterlagen, die erforderlich sind, um das Erfordernis des Nachweises der Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nachzuweisen, nicht genau anzugeben, so dass die Mitgliedstaaten auch etwaige Durchführungsmaßnahmen erlassen können. Im 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 werden jedoch zwei Dokumente genannt, die das Verkehrsunternehmen zusammen mit etwaigen "anderen Dokumenten" verwenden kann, um nachzuweisen, dass es seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Organisation der normalen Rückgabe nachkommt: die Fahrtenschreiberaufzeichnungen und die Dienstunterlagen der Fahrer.

233. Nach den bereits vor dem Erlass der Verordnung 2020/1054 geltenden Rechtsvorschriften(130) war ein Verkehrsunternehmen jedoch bereits verpflichtet, Aufzeichnungen über Fahrtenschreiber und Dienstaufzeichnungen seiner Fahrer in seinem Betriebsgelände zu führen. Daraus folgt, dass grundsätzlich kein neues Verfahren erforderlich ist, um den Anforderungen an den Nachweis der Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nachzukommen. Vielmehr hat der Gesetzgeber ein zusätzliches Maß an Flexibilität geschaffen, indem er den Unternehmen gestattet hat, diese Anforderungen auf andere Weise zu erfüllen, und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben hat, erforderlichenfalls zusätzliche Durchführungsmodalitäten unter Berücksichtigung etwaiger Besonderheiten des nationalen Kontexts vorzusehen. Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die streitige Bestimmung insoweit offensichtlich unverhältnismäßige Folgen für die Luftfahrtunternehmen entfaltet hat.

234. Schließlich weise ich jedenfalls im Hinblick auf die beiden oben genannten Kostenkategorien auch darauf hin, dass, wie bereits mehrfach ausgeführt worden ist, die Bestimmung des Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gerade zum Schutz und zur Förderung der sozialen Rechte der Fahrer und zur Gewährleistung einer nicht übermäßig langen Abwesenheitszeit erlassen wurde. Jede Vergabe sozialer Rechte ist jedoch mit Kosten verbunden. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Pflicht zur Rückgabe von Fahrern für Unternehmen, die dieser Verpflichtung nachkommen müssen, möglicherweise zusätzliche Kosten mit sich bringen kann. Wie sich jedoch aus der in den Rn. 57 und 60 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, kann das Gericht die gesetzgeberische Entscheidung des Gesetzgebers nur dann beanstanden, wenn sie offensichtlich fehlerhaft erscheint oder wenn die sich daraus ergebenden Nachteile für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer in keinem Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie ansonsten bietet, was der Kläger darzulegen hat. Die klagenden Mitgliedstaaten haben jedoch keinen Beweis dafür erbracht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer den Verkehrsunternehmern solche Unannehmlichkeiten verursachen würde.

– *Negative Auswirkungen auf die Umwelt*

235. Die Republik Bulgarien, Rumänien und die Republik Polen machen ferner geltend, Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesichts der negativen Auswirkungen, die die darin vorgesehene Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auf die Umwelt haben würde.

236. Zu dem Vorbringen, dass diese Verpflichtung die Planung zusätzlicher Fahrten für die Rückkehr von Tausenden von Fahrern pro Tag zur Folge hätte, ist darauf hinzuweisen, dass, wie ich oben in den Nrn. 217 und 229 ausgeführt habe, die Folgenabschätzung ergeben hatte, dass die meisten Fahrer, insbesondere aus den Mitgliedstaaten der EU-13, bereits in weniger als vier Wochen vor dem Erlass der streitigen Bestimmung an ihren Wohnort zurückgekehrt waren. Daraus folgt, dass sich die Auswirkungen der Maßnahme auf die Umwelt infolge des Anstiegs der CO₂-Emissionen auf die zusätzlichen Erträge beschränken, die sich aus der Durchführung der streitigen Maßnahme ergeben.

237. Zu dieser Erwägung ist auch hinzuzufügen, dass es entgegen dem, was die drei Mitgliedstaaten anzunehmen scheinen, nicht unvermeidlich ist, dass die Fahrer leere Fahrzeuge zur Ausübung ihres Rückgaberechts benutzen, da im Rahmen der Flexibilität, die die streitige Bestimmung den Beförderungsunternehmen bei der Organisation der Rückgabe des Fahrers einräumt (131), ist es den Fahrern möglich, auf dem Rückweg andere Verkehrsmittel wie öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, deren Nutzung keine zusätzlichen Emissionen verursacht. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Rückgaberecht im Rahmen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit mit der Rückgabe der Fahrzeuge des Unternehmens an die Betriebszentrale gekoppelt sein kann. Es handelt sich also vielmehr um eine Frage der Organisation der Rückführung, wobei die Emissionen möglicherweise nur entsprechend den organisatorischen Entscheidungen der Beförderungsunternehmen zunehmen.

238. Aus diesem Blickwinkel ergibt sich auch daraus, dass die in Rede stehende Maßnahme größere Auswirkungen auf bestimmte Verkehrsunternehmen haben kann, die sich für das Modell der wirtschaftlichen Organisation wie das in den Nrn. 172 und 174 des vorliegenden Urteils genannte entschieden haben, ohne von ihrem – unionsrechtlich garantierten – Recht Gebrauch zu machen (132) – sich in den Mitgliedstaaten niederzulassen, in denen sie den überwiegenden Teil ihrer Verkehrsleistungen erbringen, dass ein etwaiger Anstieg der Emissionen nicht unmittelbar mit der in Rede stehenden Maßnahme zusammenhängt, sondern sich vielmehr aus der wirtschaftlichen Organisationsentscheidung der Unternehmen ergibt.

239. In einem solchen Zusammenhang bin ich der Ansicht, dass der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung(133) im Rahmen des weiten Ermessens, über das er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, und nach Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Ziele und Interessen, ohne dieses weite Ermessen offensichtlich zu überschreiten, eine spezifische Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer erlassen kann, wenn er zu dem Schluss kommt, dass ein Ein relativ moderater Anstieg der Emissionen im Zusammenhang mit der fraglichen Bestimmung kann durch die sozialen Vorteile ausgeglichen werden, die die Maßnahme den Fahrern bietet.

240. Es ist Sache des Gesetzgebers, – ohne dass der Gerichtshof seine eigene Beurteilung ersetzen könnte(134) – ein Gleichgewicht zwischen u. a. sozialen und ökologischen Zielen herzustellen und dabei zu berücksichtigen, dass, wie unten in den Nrn. 317 und 318 näher erläutert wird, das Unionsrecht, insbesondere Art. 11 AEUV, die eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel hat, keine systematische Verpflichtung für den Erlass jeder einzelnen Vorschrift vorsieht, den Erfordernissen des Umweltschutzes stets Vorrang vor anderen Erfordernissen einzuräumen, die der Gesetzgeber ebenfalls aus Bestimmungen des Primärrechts wie dem in Art. 9 AEUV aufgestellten Erfordernis der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes zu berücksichtigen hat(135).

– *Zum Vorliegen weniger einschneidender Alternativen*

241. Einige Mitgliedstaaten machen geltend, dass es weniger belastende Alternativen zur Auferlegung einer Rückkehrverpflichtung wie der in Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 vorgesehenen gebe. Diese

Mitgliedstaaten verweisen insbesondere auf die Möglichkeit, eine Verpflichtung der Beförderer einzuführen, die Rückführung nur in den Fällen zu organisieren, in denen die Fahrer zurückkehren möchten.

242. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass, wie einige dieser Mitgliedstaaten selbst ausgeführt haben und wie sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt, diese Alternative im Gesetzgebungsverfahren geprüft, letztlich aber verworfen wurde. Der Vorschlag des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Parlaments, auf den sich die Republik Polen in ihrem Appell bezieht, ist ein Beweis dafür.

243. Sodann ist, wie der Rat zu Recht ausführt, der Fahrer der schwächere Teil des Vertragsverhältnisses zwischen dem Arbeitgeber (Beförderer) und dem Arbeitnehmer (Fahrer). Eine gesetzgeberische Lösung, wie sie von diesen Mitgliedstaaten ins Auge gefasst wird, liefe Gefahr, dass die Wahl des Arbeitnehmers als schwächere Partei im Arbeitsverhältnis mit dem Beförderer nicht völlig frei wäre und dieser unter Druck gesetzt werden könnte, eine den Interessen des Arbeitgebers angemessene Entscheidung zu treffen. In der Folgenabschätzung wurde auch deutlich, wie schwierig es ist, die tatsächliche Wahlfreiheit der Fahrer nachzuweisen (136).

244. Daraus folgt, dass die von einigen Mitgliedstaaten ins Auge gefasste Alternative keine geeignete Maßnahme zu sein scheint, um die mit Art. 1 ^{Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verfolgten spezifischen Ziele zu erreichen.

245. Im Ergebnis bin ich in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen der Ansicht, dass alle Klagegründe zurückzuweisen sind, mit denen geltend gemacht wird, dass die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer offensichtlich ungeeignet sei, die mit der streitigen Regelung verfolgten legitimen Ziele zu erreichen, und über das hinausgehe, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sei.

2) Zu den Klagegründen, die sich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern durch den Unionsgesetzgeber beziehen

i) Vorbringen der Parteien

246. Rumänien und die Republik Polen machen geltend, der Unionsgesetzgeber habe es versäumt, eine Reihe relevanter Umstände der Situation, die Art. 1 ^{Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054 regeln solle, zu prüfen, weil er keine angemessene Folgenabschätzung vorgenommen habe. Die endgültige Fassung der streitigen Bestimmung war nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung, so dass die Auswirkungen dieser endgültigen Fassung nicht berücksichtigt wurden, was einen Verstoß gegen die Interinstitutionelle Vereinbarung darstellt.

247. Erstens macht die Republik Polen geltend, der Gesetzgeber habe die Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auf die Sicherheit der Fahrer nicht ordnungsgemäß geprüft. Der Gesetzgeber ignorierte eine Stellungnahme des EWSA, in der bedauert wurde, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht mit einer gründlichen Bewertung der Sicherheit von Fahrern, Fahrgästen oder der Straßenumwelt in Bezug auf die Ermüdung des Fahrers einhergegangen waren (137). Rumänien macht geltend, dass die Auswirkungen wiederholter Kurzzeitreisen auf die Arbeitnehmer beim Erlass von Art. 1 ^{Abs. 6} Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht berücksichtigt worden seien.

248. Zweitens macht die Republik Polen geltend, der Gesetzgeber habe nicht geprüft, ob die Erfüllung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nicht zu einer Zunahme des Verkehrsaufkommens beitragen würde. In der Praxis würde diese Verpflichtung im Straßenverkehr erfüllt, so dass die Einhaltung dieser Verpflichtung zu 8 880 000 Rückfahrten pro Jahr führen würde. Im Übrigen habe der Gesetzgeber die erheblichen Entfernungen verkannt, die Kraftfahrer aus den Randstaaten der Union zurücklegen müssten, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

249. Drittens macht die Republik Polen geltend, dass die endgültige Fassung der streitigen Bestimmung im Gegensatz zu ihrer ursprünglichen Fassung in ihrem dritten Absatz die Luftfahrtunternehmen verpflichte, ohne dass insoweit eine Folgenabschätzung durchgeführt worden sei, zu dokumentieren, wie sie der darin vorgesehenen Verpflichtung nachgekommen seien, und diese Unterlagen aufzubewahren, um sie im Fall einer Kontrolle vorlegen zu können. Dieser Art von Gebühren sollte eine umfassende Analyse der Auswirkungen vorausgehen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der Mehrheit der Beförderungsunternehmen um KMU handelt.

250. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

ii) Analysieren

251. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Fall unstrittig ist, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung 2020/1054 sehr wohl über eine Folgenabschätzung verfügte und dass die Bestimmung, die die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern vorsieht, von dieser Folgenabschätzung erfasst wurde.

252. Der Unionsgesetzgeber hat jedoch eine endgültige Fassung dieser Bestimmung erlassen, die sich von der des Vorschlags für eine Arbeitszeitverordnung(138) unterschied und nicht Gegenstand einer spezifischen Folgenabschätzung war.

253. Diese endgültige Fassung enthielt im Wesentlichen drei Unterschiede zu der von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmung.

254. Erstens verpflichtete der Vorschlag für eine Arbeitszeitregelung die Verkehrsunternehmen, die Arbeit so zu organisieren, dass der Fahrer ausschließlich "an seinen Wohnort" zurückkehren kann. Die endgültige Fassung dieser Bestimmung, die in der Verordnung 2020/1054 erlassen wurde, sieht für die Verkehrsunternehmen die Möglichkeit vor, zwischen zwei Orten für die Organisation der Rückführung des Fahrers zu wählen, nämlich dem Wohnort des Fahrers und der Betriebszentrale, die in den Rn. 210 bis 212 des vorliegenden Urteils im Einzelnen geprüft wurden.

255. Zweitens verpflichtete der Vorschlag der Kommission das Unternehmen, dem Fahrer die Rückkehr in jedem aufeinanderfolgenden Zeitraum von drei Wochen zu gestatten. Die endgültige Fassung der streitigen Bestimmung erlaube dagegen die Rückkehr des Fahrers in der Regel(139) in jedem Zeitraum von vier aufeinanderfolgenden Wochen.

256. Drittens wurde in der endgültigen Fassung der streitigen Bestimmung ein dritter Unterabsatz eingefügt, der im Vorschlag der Kommission nicht vorgesehen war, wonach das Unternehmen die Art und Weise, in der es der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nachkommt, zu dokumentieren und diese Dokumentation in seinen Räumlichkeiten aufzubewahren, um sie auf Verlangen der Kontrollstellen vorzulegen.

257. Daraus folgt, dass die vom Gesetzgeber erlassene endgültige Fassung dieser Bestimmung, abgesehen von der Einfügung des dritten Unterabsatzes, weitgehend derjenigen entsprach, die die Kommission in ihrem auf der Grundlage der Folgenabschätzung erstellten Vorschlag vorgesehen hatte. Wie der Rat jedoch hervorhebt, ist diese endgültige Fassung für die Verkehrsunternehmen weniger restriktiv. Indem die endgültige Fassung einen zweiten Rückkehrort und eine längere Frist vorsieht, bietet sie diesen Unternehmen ein höheres Maß an Flexibilität bei der Erfüllung der ihnen auferlegten Rückkehrverpflichtung.

258. In diesem Zusammenhang ist im Hinblick auf die von den Mitgliedstaaten erhobenen Rügen zu prüfen, ob der Gesetzgeber im vorliegenden Fall gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat, da die endgültige Fassung der streitigen Bestimmung nicht Gegenstand einer Aktualisierung der Folgenabschätzung war und der dritte Unterabsatz nicht Gegenstand einer spezifischen Folgenabschätzung war.

259. Was erstens die Rüge betrifft, der Gesetzgeber habe die Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückführung der Fahrer auf ihre Sicherheit in Bezug auf die zusätzliche Ermüdung, die die Rückfahrten verursachen würden, nicht angemessen geprüft, verweise ich auf die Erwägungen, die ich in den Nrn. 214 und 215 der vorliegenden Schlussanträge angestellt habe. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die Rückkehrverpflichtung in keiner Weise zu einer Verlängerung der Lenkzeit führt, so dass sie keine zusätzliche Ermüdung der Fahrer und damit eine Gefährdung ihrer Sicherheit verursachen kann. Vielmehr soll diese Bestimmung, wie bereits mehrfach ausgeführt worden ist, gerade ihre soziale Lage verbessern.

260. Wie oben in den Nrn. 217 und 229 ausgeführt, ergab die Folgenabschätzung außerdem, dass die meisten Fahrer, insbesondere aus den Mitgliedstaaten der EU-13, bereits vor dem Erlass der streitigen Bestimmung weniger als vier Wochen von ihrem Wohnort entfernt waren, so dass sie bereits auf der Grundlage dieser Folgenabschätzung vernünftigerweise davon auszugehen ist, dass sich die Einführung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auf eine begrenzte, wenn auch nicht zu vernachlässigende Zahl von Fahrern auswirken würde.

261. Was die Bezugnahme der Republik Polen auf die Stellungnahme des EWSA betrifft, weise ich darauf hin, dass dieser Ausschuss zwar eine sehr wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren spielt, sich aber aus Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 300 Abs. 1 AEUV ergibt, dass dieser Ausschuss beratende Funktionen ausübt. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber jedenfalls nicht verpflichtet ist, den Empfehlungen in einer Stellungnahme dieses Ausschusses zu folgen, insbesondere wenn er der Auffassung ist, dass er über ausreichende Informationen verfügt, um auf der Grundlage einer Folgenabschätzung eine Bestimmung im Vergleich zu den im Vorschlag der Kommission vorgesehenen nicht wesentlich zu ändern.

262. Zweitens werfen die Mitgliedstaaten dem Gesetzgeber vor, nicht geprüft zu haben, ob die Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer nicht zu einer Zunahme des Verkehrs beitragen würde, die u. a. für die Umwelt schädlich wäre(140).

263. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass in der Folgenabschätzung ausdrücklich festgestellt worden war, dass "keine Umweltauswirkungen festgestellt wurden". In Ermangelung anderer Erläuterungen erscheint eine solche Behauptung nicht ausreichend, um eine Prüfung der Auswirkungen der streitigen Bestimmung auf die Umwelt zu rechtfertigen, die es im Rahmen der erforderlichen Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Ziele und Interessen ermöglichen würde, zu dem Schluss zu gelangen, dass diese Maßnahme im

Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt verhältnismäßig ist. Aus den Akten ergibt sich meines Erachtens jedoch, dass der Gesetzgeber auf der Grundlage anderer Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Bestimmung verfügte, zu einer solchen Beurteilung berechtigt war.

264. Zweitens ergab die Folgenabschätzung, wie ich bereits mehrfach ausgeführt habe(142), dass die Mehrheit der Fahrer sowohl in der sogenannten "EU-15" als auch in der EU-13 bereits vor dem Erlass der streitigen Bestimmung weniger als vier Wochen von ihrem Wohnort entfernt war, so dass sich die Auswirkungen der Maßnahme auf die Umwelt aufgrund des Anstiegs der CO₂-Emissionen auf die Rücksendungen beschränken würden die sich aus der Durchführung der betreffenden Maßnahme ergeben.

265. Drittens ergab sich aus den dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Informationen, ohne dass diese Informationen von den betroffenen Mitgliedstaaten tatsächlich bestritten worden wären, auch, dass die Anwendung der streitigen Maßnahme geeignet war, den Lkw-Verkehr um weniger als 0,1 % zu erhöhen(143).

266. Unter diesen Umständen kann dem Gesetzgeber meines Erachtens nicht vorgeworfen werden, dass er seine Prüfung nicht auf die maßgeblichen Gesichtspunkte und Umstände des Sachverhalts gestützt hat, den die streitige Bestimmung regeln sollte.

267. Drittens macht die Republik Polen geltend, dass es keine Folgenabschätzung zu Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. d Unterabs. 3 der Verordnung 2020/1054 gebe, wonach die Beförderungsunternehmen dokumentieren müssten, wie sie der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nachkämen.

268. Insoweit weise ich jedoch erstens darauf hin, dass die Kommission in ihrer Folgenabschätzung durch genaue Angaben ausdrücklich hervorgehoben hat, dass die Nichteinhaltung der Unionsvorschriften in den Bereichen Soziales, Handel und Beschäftigung sowie die Schwierigkeit, die geltenden Vorschriften durchzusetzen, zu den Hauptproblemen im Bereich des Straßenverkehrs gehören.). Mit Abs. 3 dieser Bestimmung soll von einem Unternehmen verlangt werden, nachzuweisen, dass es seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist. Die Einführung einer solchen Bestimmung reagiert somit auf ein Problem, das in der Folgenabschätzung deutlich hervorgehoben wurde.

269. Zweitens ergibt sich aus den Nrn. 232 und 233 des vorliegenden Urteils, dass mit dieser Bestimmung kein neues Verfahren zur Erfüllung der Anforderungen an den Nachweis der Einhaltung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer eingeführt wurde, sondern dass der Gesetzgeber im Gegenteil ein erhebliches Maß an Flexibilität für die Unternehmen eingeführt hat.

270. Unter diesen Umständen kann meines Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass der Unionsgesetzgeber gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat, indem er es unterlassen hat, eine konkrete Folgenabschätzung im Hinblick auf eine Bestimmung durchzuführen, die ein Unternehmen lediglich verpflichtet, nachzuweisen, dass es seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist, ohne ein neues Verfahren einzuführen, um den Beweisanforderungen zu genügen. Diese Schlussfolgerung gilt umso mehr, wenn mit der Einführung der Bestimmung ein Problem angegangen wird, auf das in der Folgenabschätzung ausdrücklich hingewiesen wurde.

271. Nach alledem sind meines Erachtens alle Klagegründe zurückzuweisen, mit denen geltend gemacht werden soll, dass Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben.

e) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

272. Mit ihren Klagen machen die Republik Polen (Rechtssache C-553/20) und Rumänien (Rechtssache C-546/20) geltend, der Unionsgesetzgeber habe mit dem Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gegen die sich aus Art. 91 ¹ Abs. ² und Art. 94 AEUV ergebenden Anforderungen verstoßen.

273. In Bezug auf den Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV macht die Republik Polen geltend, dass der oberflächliche Charakter der Folgenabschätzung und das Fehlen einer solchen Analyse in Bezug auf die streitige Bestimmung nicht den Schluss zuließen, dass die Auswirkungen dieser Prüfung auf den Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen berücksichtigt worden seien. sowie die Bedienung von Transportmitteln. Trotz des Ermessens des Gesetzgebers kann sich die Pflicht zur Berücksichtigung der in Art. 91 Abs. 2 AEUV genannten Gesichtspunkte nicht auf die Kenntnisnahme dieser Gesichtspunkte beschränken, da diese Bestimmung sonst ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde.

274. Was erstens die Auswirkungen auf den Betrieb von Transportmitteln anbelangt, wurden in der Folgenabschätzung insbesondere die Folgen nicht berücksichtigt, die sich aus der Zunahme der Zahl der Fahrten auf den wichtigsten Transitrouten der Union ergeben, die sich aus der Verpflichtung ergibt, 8 880 000 Hin- und Rückfahrten pro Jahr durchzuführen. Diese zusätzlichen Fahrten würden die Überlastung der Straßen verstärken

und damit die von der Kommission bereits festgestellte Verschlechterung des Zustands der Straßeninfrastruktur weiter verschlimmern. In diesem Zusammenhang ist das "Gesetz der vierten Potenz" (145) zu berücksichtigen, wonach der Verschlechterungseffekt von Straßen exponentiell zunimmt, wenn das Gewicht des Fahrzeugs auf die Viererpotenz erhöht wird. Es gibt zwar weniger schwere Nutzfahrzeuge als Personenkraftwagen, aber ihre Auswirkungen auf die Infrastruktur wären daher viel größer.

275. Was zweitens die Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Lebensstandard betrifft, so würde sich die Zunahme des Straßenverkehrs auch negativ auf die Lebensqualität in den Gebieten in der Nähe der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte und die Straßenverkehrssicherheit auswirken. Ebenso wenig wurden die schmerzhaften Folgen für Fahrer und Unternehmen in den Randstaaten der Europäischen Union berücksichtigt, bei denen die durchschnittliche Dauer der Rückfahrten zum Betriebszentrum erheblich höher wäre, und auch nicht der zusätzliche administrative und organisatorische Aufwand für die Verkehrsunternehmen, von denen mehr als die Hälfte KMU sind. Dies wird sehr wahrscheinlich zum Konkurs vieler Verkehrsunternehmen oder zu ihrer Verlagerung in Staaten in der Mitte der Union führen. Die in der Folgenabschätzung enthaltene Beurteilung sei begrenzt und synthetisch und zu oberflächlich, um Rückschlüsse auf die Auswirkungen der streitigen Bestimmung auf die Beschäftigung in bestimmten Regionen zuzulassen.

276. In Bezug auf den Verstoß gegen Art. 94 AEUV macht die Republik Polen geltend, dass der Gesetzgeber beim Erlass der streitigen Maßnahme die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen nicht berücksichtigt habe und dass die Folgenabschätzung die Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf die KMU zu oberflächlich geprüft habe. Der Anstieg der Kilometerzahl, der sich unweigerlich aus der Rückkehrverpflichtung der Fahrer ergibt, sollte im Zusammenhang mit dem Mobilitätspaket als Ganzes bewertet werden, zu dem auch die Verordnung (EU) 2020/1055 gehört. Nach Ansicht der Republik Polen würde die Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung allein für Fahrzeuge, die zu den Betriebszentren in Polen zurückkehrten, zu Fahrten von 2 035 200 000 km pro Jahr führen. Geht man davon aus, dass 60 % dieser Fahrten ohne Beladung durchgeführt werden, würden diese Fahrzeuge in einem Jahr 1.221.120.000 Kilometer leer zurücklegen. Die Republik Polen macht geltend, dass der Uniongesetzgeber unter den zahlreichen Maßnahmen, die zur Verfügung stünden, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer ihr Recht auf Ruhezeit wahrnehmen könnten, diejenige ausgewählt habe, die für die Unternehmen am belastendsten sei.

277. Eine solche Situation hätte u. a. zur Folge, dass sich ein Teil der in den Randstaaten der Union ansässigen Transportunternehmen aus dem KMU-Sektor vom Markt zurückziehen würde, für die es aufgrund ihrer Entfernung vom geografischen Mittelpunkt der Union besonders schwierig wäre, die organisatorischen Anforderungen an die Verpflichtung der Fahrer zur Rückkehr zum Betriebszentrum oder an ihren Wohnort zu erfüllen. Einige Unternehmen könnten sich auch dazu entschließen, ihr operatives Zentrum in die zentralen EU-Staaten zu verlegen. Der Annahme, dass die geschäftliche Entscheidung, das Unternehmen zu verlagern, nicht geeignet sein könnte, sich nachteilig auf sie auszuwirken, kann nicht gefolgt werden. Die Verlegung des eingetragenen Sitzes der Gesellschaft würde eine sehr erhebliche Belastung für den Betrieb der Gesellschaft darstellen. Im Gegensatz zu multinationalen Unternehmen spiegelt sich die Besonderheit der KMU u. a. darin wider, dass sie mit dem Ort verbunden sind, von dem aus sie ihre Dienstleistungen erbringen.

278. Der Erlass der streitigen Bestimmung während der COVID-19-Pandemie zeigt auch, dass die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtunternehmen nicht berücksichtigt wurde. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie sind jedoch besonders im Verkehrssektor zu spüren, der dem Nachfragerückgang und den von den Mitgliedstaaten wieder eingeführten Beschränkungen beim Überschreiten der Binnengrenzen ausgesetzt ist. Diese Effekte zeigten sich jedoch bereits während des Gesetzgebungsverfahrens, als das Mobilitätspaket im Juli 2020 verabschiedet wurde.

279. Rumänien macht ferner geltend, dass die gewählte legislative Lösung gegen die Anforderungen von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV verstoße, da sie die Situation der Luftfahrtunternehmen beeinträchtige. Da die Organisation der Rückführung von Kraftfahrern für Unternehmen, die in Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union ansässig sind, mit größeren Verlusten verbunden ist, sind sie zur Kostensenkung gezwungen, ihre Tätigkeit auf die westeuropäischen Staaten auszurichten, indem sie dort Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen gründen oder sogar ihre Tätigkeit dorthin verlagern. Der Verkehrssektor ist ein wesentlicher Sektor für die nationale Wirtschaft, insbesondere für Rumänien und für andere Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Ausfahrten.

280. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

i) Zur Tragweite von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

281. Sowohl Art. 91 Abs. 2 als auch Art. 94 AEUV sind in Titel VI des Dritten Teils des AEU-Vertrags über die gemeinsame Verkehrspolitik enthalten und sehen vor, dass beim Erlass von Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich dieser Politik fallen, bestimmte dort aufgeführte Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

282. Was erstens Art. 91 Abs. 2 AEUV betrifft, so sieht diese Bestimmung vor, dass beim Erlass der in Art. 91 Abs. 1 genannten Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik die Fälle zu berücksichtigen sind, in denen die Anwendung schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebenshaltung und die Beschäftigung in bestimmten Regionen haben könnte. sowie die Bedienung von Transportmitteln.

283. Diese Bestimmung des AEU-Vertrags wurde durch den Vertrag von Lissabon grundlegend geändert. Während die frühere Bestimmung, d. h. Art. 71 Abs. 2 EG, ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsah, das Einstimmigkeit für Maßnahmen vorsah, die die Lebenshaltung und die Beschäftigung in bestimmten Regionen sowie den Betrieb von Fahrzeugen erheblich beeinträchtigen, sieht Art. 91 Abs. 2 AEUV nunmehr nur die "Berücksichtigung" von Fällen vor, in denen die Anwendung der Maßnahme diese Parameter ernsthaft beeinträchtigt.

284. Weder der AEU-Vertrag noch die Rechtsprechung definieren die Begriffe "Lebensstandard und Beschäftigung in bestimmten Regionen" oder "Betrieb von Fahrzeugen". Insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die "Regionen", in denen die schwerwiegenden Auswirkungen auf den Lebensstandard und die Beschäftigung zu berücksichtigen sind, aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten bestehen können. Somit kann der Begriff "Betrieb von Verkehrsmitteln" meines Erachtens so verstanden werden, dass er Land-, See- und Luftverkehrsinfrastrukturen umfasst, die als Einrichtungen betrieben werden, die den Nutzern offenstehen.

285. Wie sich aus der Verwendung des Wortes "schwerwiegend" ergibt, müssen jedenfalls die Auswirkungen der Anwendung der streitigen Maßnahme auf die in dieser Bestimmung genannten Parameter von nicht erheblichem Ausmaß sein. Die bloße Zuweisung dieser Parameter durch einen Rechtsakt reicht nicht aus, um die Anwendung dieser Bestimmung auszulösen.

286. Was zweitens Art. 94 AEUV betrifft, so sieht diese Bestimmung vor, dass jede im Rahmen der Verträge erlassene Maßnahme im Bereich der Beförderungsentgelte und -bedingungen der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer Rechnung tragen muss. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass eine Maßnahme im Bereich der Beförderungspreise und -bedingungen nicht nur die Interessen der Verkehrsteilnehmer oder andere öffentliche Interessen verfolgt(146) und damit die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen völlig außer Acht lässt.

287. Zum Inhalt der in Art. 94 AEUV vorgesehenen Verpflichtung macht der Rat geltend, dass die Preisfestsetzung im Bereich des Straßengüterverkehrs dereguliert worden sei(147) und dass die streitige Bestimmung, nämlich Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054, sich nicht auf die Beförderungsentgelte als solche beziehe. Insoweit stellt sich jedoch die Frage, ob diese in Art. 94 AEUV vorgesehene Verpflichtung nur Maßnahmen betrifft, die unmittelbar Preise und Beförderungsbedingungen bezwecken, oder auch solche, die die Kosten erhöhen und sich auf die Rentabilität der Verkehrsunternehmen auswirken, d. h. die Preise mittelbar beeinflussen.). Folgt man dieser Auslegung, so würde auch eine Maßnahme, die sich mittelbar auf die Beförderungspreise auswirkt, in den Anwendungsbereich von Art. 94 AEUV fallen.

288. Sowohl Art. 91 Abs. 2 als auch Art. 94 AEUV sehen bloße "Berücksichtigungspflichten" vor und haben daher keinen absoluten Wert.

289. Diese Bestimmungen verpflichten den Unionsgesetzgeber, beim Erlass von Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik die darin genannten spezifischen Parameter und Ziele zu berücksichtigen. Sie begründen den gleichen Grad an rechtlicher Verpflichtung wie die Querschnittsklauseln der Art. 8 ff. AEUV, die ebenfalls die Verpflichtung des Gesetzgebers begründen, bestimmte politische Ziele bei der Festlegung und Durchführung aller seiner Politiken und Maßnahmen zu "berücksichtigen"(150).

290. Die Bestimmungen von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV verlangen und setzen daher voraus, dass der Gesetzgeber eine Abwägung zwischen den mit einer Maßnahme verfolgten Zielen und den widerstreitenden Interessen vornehmen muss.

291. Wie das Parlament und die Bundesrepublik Deutschland zutreffend ausgeführt haben, führt die in diesen beiden Bestimmungen vorgesehene Verpflichtung, die dort genannten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, jedoch nicht zu einer Einschränkung des Ermessens, über das der Gesetzgeber im Rahmen der ihm übertragenen Befugnisse in Bereichen wie der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt(152).), wenn seine Tätigkeit Entscheidungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art erfordert und wenn er komplexe Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen hat, um einen Ausgleich zwischen den verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen herzustellen (

292. Die Notwendigkeit, dieses Gleichgewicht herzustellen, schließt daher keineswegs aus, dass der Gesetzgeber Rechtsakte erlassen kann, die sich negativ auf die in diesen beiden Bestimmungen genannten Parameter auswirken. Der Gesetzgeber, der sich aus diesen Bestimmungen ergibt, ist verpflichtet, die nachteiligen Auswirkungen auf diese Parameter – in den in Art. 91 Abs. 2 AEUV genannten Fällen nur Fälle mit "schwerwiegender" Beeinträchtigung dieser Parameter – bei der Abwägung zwischen den mit einer Maßnahme verfolgten Zielen und den widerstreitenden Interessen zu berücksichtigen, was letztlich in den Anwendungsbereich Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

293. In diesem Zusammenhang muss sich die gerichtliche Kontrolle wegen der Notwendigkeit, diese unterschiedlichen Ziele und Interessen gegeneinander abzuwägen, und wegen der Komplexität der Umsetzung dieser Kriterien notwendigerweise auf die Prüfung beschränken, ob der Unionsgesetzgeber einen offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 91 begangen hat. Absatz 2 und Artikel 94 AEUV (153).

294. Im Licht dieser Erwägungen sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV zu prüfen.

ii) Zu den behaupteten Verstößen gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

295. Was erstens den von der Republik Polen geltend gemachten angeblichen Verstoß gegen das in Art. 91 Abs. 2 AEUV vorgesehene Erfordernis der Berücksichtigung der schwerwiegenden Auswirkungen auf Fahrzeuge betrifft, ist festzustellen, dass dieser Mitgliedstaat weder nachgewiesen hat noch dass die Anwendung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nach Art. 1, dass Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 eine solche schwerwiegende Auswirkung hätte oder dass der Gesetzgeber insoweit einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als er die streitige Maßnahme erlassen habe.

296. Die Republik Polen macht einen erheblichen Anstieg der Zahl der Fahrten auf den wichtigsten Transitrouten der Union geltend, bestreitet aber nicht wirklich die Behauptung des Rates, dass sich aus den dem Gesetzgeber vorliegenden Informationen ergebe, dass die Anwendung der streitigen Maßnahme geeignet gewesen sei, den Lkw-Verkehr um weniger als 0,1 % zu erhöhen.). Selbst wenn diese Zahl nach dem von der Republik Polen angeführten "Recht der vierten Gewalt" anzupassen wäre, ist festzustellen, dass unter diesen Umständen nicht behauptet werden kann, dass die streitige Bestimmung *schwerwiegende* Auswirkungen auf die Straßeninfrastruktur haben könnte.

297. Im Übrigen macht die Republik Polen lediglich geltend, dass diese Erhöhung der Zahl der Fahrten den Zustand der Verkehrsinfrastruktur verschlechtern würde, die sich bereits in einem unbefriedigenden Zustand befinde. Sie legt jedoch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Auswirkungen der Anwendung der streitigen Maßnahme auf diese Infrastrukturen so groß wären, dass sie die Feststellung einer "schwerwiegenden" Auswirkung im Sinne von Art. 91 Abs. 2 AEUV rechtfertigen könnten.

298. Was zweitens den behaupteten Verstoß gegen das in Art. 91 Abs. 2 AEUV aufgestellte Erfordernis der Berücksichtigung der schwerwiegenden Auswirkungen auf die Lebenshaltung und die Beschäftigung in bestimmten Regionen betrifft, kann in Anbetracht der oben in Nr. 265 angeführten Erwägungen und Zahlen auch nicht gesagt werden, dass die streitige Bestimmung *schwerwiegende* Auswirkungen hätte über die Lebensqualität in Gebieten in der Nähe der Hauptverkehrswege und über die Straßenverkehrssicherheit.

299. Zu der Rüge, die schmerzhaften Folgen für die Fahrer seien nicht berücksichtigt worden, verweise ich auf die Rn. 201 ff. sowie die Nrn. 214 und 215 des vorliegenden Urteils, aus denen hervorgeht, dass die streitige Bestimmung im Gegenteil gerade erlassen wurde, um die sozialen Bedingungen der Fahrer zu verbessern. Auch wenn Art. 91 Abs. 2 AEUV auf die Beschäftigung und die Lebenshaltung in bestimmten Regionen Bezug nimmt, die, wie ich bereits erwähnt habe(155), einem oder mehreren Mitgliedstaaten entsprechen können, ändert dies nichts daran, dass der Unionsgesetzgeber andere Regionen oder die Situation der Union insgesamt nicht außer Acht lassen kann.

300. Zu der Rüge, die Folgen für die in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union ansässigen Verkehrsunternehmen seien nicht berücksichtigt worden, verweise ich auf die Nrn. 224 bis 234 und die Nrn. 216 ff. der vorliegenden Schlussanträge, aus denen hervorgeht, dass im Rahmen der Interessenabwägung, die der Unionsgesetzgeber im Rahmen seines weiten Ermessens im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik vorgenommen hat – eine Abwägung, die Art. 91 Abs. 2 AEUV voraussetzt(157) – die möglichen negativen Auswirkungen, die sich aus der streitigen Bestimmung für Unternehmen ergeben, die sich für ein Wirtschaftsmodell wie das in Rn. 174 beschriebene entschieden haben nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führen kann.

301. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in der Folgenabschätzung auch die Struktur von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage untersucht wurde(158). Die Struktur des Marktes, einschließlich des hohen Anteils an KMU, wurde in der Folgenabschätzung ebenfalls ausdrücklich berücksichtigt, aus der hervorging, dass die fragliche Maßnahme unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Teile der Union haben würde (159).

302. Was drittens den behaupteten Verstoß gegen Art. 94 AEUV betrifft, so sind das Vorbringen zur Nichtberücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Luftfahrtunternehmen und die Kritik an der Folgenabschätzung in Bezug auf die Berücksichtigung der KMU in den vorstehenden Nummern der vorliegenden Schlussanträge geprüft worden.

303. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass die auf die Verordnung 2020/1055 gestützten Argumente in dem Teil der vorliegenden Schlussanträge geprüft werden, der den Klagen gegen diese Verordnung gewidmet ist. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnungen 2020/1055 und 2020/1054 zwar Teil eines koordiniert erlassenen

Maßnahmenpakets sind, aber Ziele verfolgen, die nicht völlig deckungsgleich sind. Während die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern im Rahmen der allgemeinen Ziele der Verordnung 2020/1054 die in den Rn. 196 bis 205 des vorliegenden Urteils im Einzelnen genannten Ziele grundlegender sozialer Art umfasst, verfolgt die Verordnung 2020/1055 die verschiedenen in den Rn. 578 und 693 genannten Ziele. Daraus folgt, dass die vom Gesetzgeber vorgenommene Analyse der Interessenabwägung und die Verhältnismäßigkeit der in diesen beiden Verordnungen erlassenen Maßnahmen nicht notwendigerweise identisch sind und dass daher grundsätzlich nicht Argumente aus der einen Verordnung abgeleitet werden können, um die Rechtmäßigkeit der anderen in Frage zu stellen.

304. Zu der Rüge, der Unionsgesetzgeber habe sich für die Verkehrsunternehmen für die belastendere Alternative entschieden, ist festzustellen, dass die Republik Polen abgesehen von der in den Rn. 241 bis 244 erörterten Alternative nicht angibt, welche anderen, weniger belastenden Alternativen möglich gewesen wären.

305. Hinsichtlich des Vorbringens zu den Risiken des Rückzugs oder der Verlagerung einiger in den Randstaaten der Union ansässigen Transportunternehmen aus dem KMU-Sektor verweise ich auf die in den Nrn. 172 bis 180, 216 ff. und Nrn. 234 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Argumente.

306. Was schließlich das Vorbringen der Republik Polen in Bezug auf die COVID-19-Pandemie betrifft, weise ich darauf hin, dass diese Pandemie, auch wenn sie schwerwiegende Folgen für eine Reihe von Wirtschaftszweigen, einschließlich des Straßenverkehrssektors, hatte, gleichwohl eine außergewöhnliche und vorübergehende Situation darstellt, die den Unionsgesetzgeber nicht davon abhalten kann, angemessene und langfristig geltende Sozialvorschriften zu erlassen. Daraus folgt, dass die COVID-19-Pandemie nicht geltend gemacht werden kann, um einen angeblichen Verstoß gegen Art. 94 AEUV geltend zu machen.

307. Nach alledem sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV meines Erachtens zurückzuweisen.

f) Zum Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik

1) Vorbringen der Parteien

308. Mit ihren Klagen machen die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20) und die Republik Polen (Rechtssache C-553/20) geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gegen verschiedene Bestimmungen des Unionsrechts im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik verstoße. Die Republik Litauen rügt einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 EUV sowie die Art. 11 und 191 AEUV. Die Republik Polen rügt einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta.

309. Die Republik Litauen macht geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 dadurch, dass er die Verpflichtung auferlege, Fahrer regelmäßig zurückzuholen, gegen Art. 3 Abs. 3 EUV, die Art. 11 und 191 AEUV sowie gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union verstoße, da er mit dieser Politik und der Verpflichtung, die Vereinbarkeit der verkehrspolitischen Maßnahmen der Union zu gewährleisten, unvereinbar sei. zusammen mit den anderen Politikbereichen der Union. Der Umweltschutz ist eines der Hauptziele der Union, und die Erfordernisse des Umweltschutzes sollten in die Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik einbezogen werden. Darüber hinaus hatte die Kommission bereits während des laufenden Verfahrens zum Erlass der Verordnung (EU) 2020/1054 einen europäischen Grünen Deal (160) ausgearbeitet, in dem sich die Europäische Union das Ziel gesetzt hätte, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Nach Angaben der Kommission ist der Verkehrssektor für ein Viertel der gesamten Treibhausgasemissionen der EU verantwortlich, Tendenz steigend. Um Klimaneutralität zu erreichen, sollten die Emissionen des Verkehrssektors bis zum Jahr 2050 um 90 % gesenkt werden (161). Am 12. Dezember 2019 billigte der Europäische Rat dieses Ziel und ersuchte den Rat ausdrücklich, die Arbeiten in diesem Bereich voranzubringen (162). Mit dem Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 habe der Unionsgesetzgeber diese Ziele verkannt. In Anbetracht der Tatsache, dass nach den Daten der Kommission der größte Teil der Nachfrage nach Straßengüterverkehr aus den Mitgliedstaaten stammt, die in oder um das Zentrum der Europäischen Union liegen, während der größte Teil des Bedarfs an Verkehrspersonal aus den Mitgliedstaaten in Randlage der Europäischen Union stammt, Diese Bestimmung würde eine Verpflichtung auferlegen, die den Verkehr auf den Straßen, die Zahl der Lkw, die ohne Güter fahren, oder die Zahl der anderen Fahrzeuge, die für den Transport von Arbeitnehmern verwendet werden, den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen in die Umwelt künstlich erhöhen würde, wodurch die Effizienz des Verkehrssystems verringert und die Umweltverschmutzung und die Verkehrsüberlastung zunehmen würden. Die Umwelt- und Klimaprobleme, die diese Bestimmung mit sich bringen wird, werden zweifellos weitreichend sein, da der Verkehrssektor nach Angaben der Kommission rund 2,9 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt.

310. Die Republik Polen macht in der Rechtssache C-553/20 geltend, dass gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verstoßen worden sei, da die sich aus dem Umweltschutz ergebenden Erfordernisse nicht berücksichtigt worden seien. Aus diesen beiden Bestimmungen ergibt sich, dass die Unionsorgane verpflichtet sind, Maßnahmen zu unterlassen, die geeignet sind, die Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes zu gefährden, und zwar nur in Bezug auf Maßnahmen, die sich auf die Art. 191 und 192 AEUV beziehen. Der sich aus diesen Bestimmungen ergebende Grundsatz der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche der Union ermöglicht es, die Ziele und Erfordernisse des Umweltschutzes mit den anderen Interessen und Zielen der Union

und dem Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen. Ein solcher Grundsatz stellt für sich genommen einen Grund für die Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts dar, wenn Umweltinteressen offensichtlich nicht berücksichtigt oder völlig außer Acht gelassen worden sind. In Anbetracht des weiten horizontalen Charakters von Art. 11 AEUV ist es bei der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme hinreichend zum Umweltschutz beiträgt, nicht losgelöst von anderen zu diesem Zweck erlassenen Unionsrechtsakten zu betrachten, die mit der betreffenden Tätigkeit zusammenhängen, sondern es ist die Gesamtheit der von der Union in diesem Bereich erlassenen Maßnahmen, die den geeigneten Rahmen für eine solche Prüfung bildet. Die gerichtliche Kontrolle der Beurteilung, ob das Handeln des Unionsgesetzgebers mit diesem Integrationsgrundsatz vereinbar ist, sollte derjenigen ähneln, die das Gericht vorgenommen hat, als es zu beurteilen hatte, ob das Handeln der Kommission mit dem Grundsatz der Energiesolidarität vereinbar war. Eine Auslegung von Art. 11 AEUV in dem Sinne, dass er nur Rechtsgebiete und keine konkreten Maßnahmen betreffe, hätte zur Folge, dass seine Bedeutung erheblich relativiert würde. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sollten berücksichtigt werden, auch bei der Festlegung der einzelnen Maßnahmen innerhalb des einschlägigen Bereichs des Unionsrechts. Unter diesen Umständen war es Sache des Gesetzgebers, die Umwelterfordernisse zu berücksichtigen, bevor er die Rückkehrverpflichtung erließ, was u. a. eine Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung auf die Umwelt erforderte und sicherstellte, dass diese Vorschriften die Verwirklichung der Ziele der anderen im Umweltbereich erlassenen abgeleiteten Rechtsakte nicht beeinträchtigten. Das Parlament und der Rat waren dann gefordert, die widerstreitenden Interessen abzuwägen und gegebenenfalls die entsprechenden Änderungen vorzunehmen.

311. Es ist allgemein bekannt, dass die Luftverschmutzung durch verkehrsbedingte Emissionen zahlreiche Gesundheitsprobleme verursacht, zu denen der Straßenverkehr am meisten beiträgt. Die Rückkehrverpflichtung nach Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 würde zu zusätzlichen Fahrten führen, die zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen und Luftschadstoffe führen würden, die erhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Umweltziele der Europäischen Union haben dürften, die sich insbesondere aus dem europäischen Grünen Deal ergeben, das Ziel einer klimaneutralen Union bis 2050 durch eine Verringerung der Gesamtemissionen der im Vergleich zu 1990 und den Zielvorgaben, die den Mitgliedstaaten in den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union festgelegt sind. Die zusätzlichen Emissionen von Stickoxiden und Staub, die nach dieser Bestimmung entstehen, und die in der Verordnung 2020/1055 vorgesehene Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, sind geeignet, die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten in den nationalen Umweltplänen vorgesehenen Maßnahmen in Frage zu stellen. Diese negativen Auswirkungen würden in den Umweltverträglichkeitsanalysen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen dokumentiert, die während des Gesetzgebungsverfahrens u. a. von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, in dem Schreiben der IRU, in dem von einem bulgarischen Verband in Auftrag gegebenen KPMG-Bericht und in dem Vermerk des Europäischen Zentrums für Internationale Politische Ökonomie (ECIPE). Die Kommission soll durch Kommissar Vălean (163) die Vereinbarkeit der Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, mit den Zielen des europäischen Grünen Deals und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2019 in Frage gestellt haben. Trotzdem haben das Parlament und der Rat keine ordnungsgemäße Analyse der Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückführung von Fahrern auf die Verwirklichung der Umweltziele der Europäischen Union und die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den Umweltgesetzen durchgeführt. Das Versäumnis, eine Folgenabschätzung durchzuführen, stellt einen offensichtlichen Verstoß gegen ihre Verpflichtung zur Durchführung einer solchen Prüfung nach Art. 11 AEUV dar(164).

312. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

313. Die Frage eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union wird im Rahmen von Klagen gegen Art. ¹Abs. ³ Buchst. a der Verordnung 2020/1055, der die Verkehrsunternehmer verpflichtet, alle acht Wochen für die Rückgabe der Fahrzeuge an den Niederlassungsstaat zu sorgen, eingehend geprüft werden. Eine Prüfung, auf die ich in Anbetracht der Ähnlichkeit der von der Republik Litauen und der Republik Polen in ihren jeweiligen parallelen Klagen vorgebrachten Argumente ausführlich eingehen möchte(165).

314. Ich beschränke mich daher auf die Feststellung, dass, da Art. 52 Abs. 2 der Charta vorsieht, dass die in der Charta anerkannten Rechte, die Gegenstand von Bestimmungen der Verträge sind, unter den in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen ausgeübt werden, das Recht auf ein hohes Umweltschutzniveau, wie es in der Charta verankert ist, gegebenenfalls unter den in Art. 3 vorgesehenen Bedingungen und Grenzen zu verstehen und auszulegen ist Absatz 3 EUV und Artikel 11 und 191 AEUV (166). Art. 37 der Charta stellt daher keine autonome Rechtsvorschrift dar, die von diesen anderen Bestimmungen des Primärrechts unabhängig ist.

315. Was Art. 3 Abs. 3 EUV betrifft, so schließt er aufgrund seiner programmatischen Dimension von den Parametern für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts mit dem Primärrecht aus. Sie kann meines Erachtens nicht unabhängig von den spezifischen Bestimmungen des Vertrags angewandt werden, die die darin aufgeführten allgemeinen Ziele konkretisieren(167).

316. Was Art. 11 AEUV angeht, so bin ich trotz seines scheinbar zwingenden Wortlauts nicht davon überzeugt, dass diese Bestimmung Verpflichtungen gegenüber dem Unionsgesetzgeber begründen kann, die so genau sind wie die, auf die sich die Rechtsmittelführerinnen berufen, da sie nur verpflichtet ist, die Erfordernisse des

Umweltschutzes *aufzunehmen*, Keine weiteren Details. Aus dieser Unbestimmtheit ergibt sich, dass die Rüge der Republik Polen, mit der ein Verstoß gegen Art. 11 AEUV wegen angeblichen Fehlens einer Folgenabschätzung gerügt wird – wobei im Übrigen nicht klar ist, ob sie die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern als solche oder die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen im **Unterschied** zur Rückgabe von Fahrzeugen betrifft – keinen Erfolg haben kann.

317. Im Übrigen verweist Art. 11 AEUV zwar auf die Politiken und Tätigkeiten der Union, doch kann eine solche Bezugnahme nicht als systematische Verpflichtung ausgelegt werden, beim Erlass jeder einzelnen Bestimmung die Erfordernisse des Umweltschutzes zu berücksichtigen oder auch nur dafür zu sorgen, dass sie Vorrang haben. In Anbetracht des Querschnittscharakters von Art. 11 AEUV lässt sich letztlich anhand der Art und Weise, wie die Union diese Erfordernisse in ihre Politik einbezieht und berücksichtigt, feststellen, ob die Union im Einklang mit den in dieser Bestimmung aufgestellten Anforderungen handelt und ob ihr Gesetzgeber seine Befugnisse im Einklang mit dem ihr durch diese Bestimmung gesetzten Ziel ausgeübt hat.

318. Eine solche Auslegung scheint mir durch das Wesen des gesetzgeberischen Handelns selbst bestätigt zu werden, das darin besteht, in einem bestimmten Bereich zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln und häufig widersprüchliche Ziele gegeneinander auszubalancieren. Selbst wenn die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern für sich genommen negative Folgen für die Umwelt hätte (169), würde diese Feststellung allein nicht ausreichen, um auf das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV zu schließen, da der Unionsgesetzgeber im Übrigen verschiedene Maßnahmen ergriffen hat, um die negativen Auswirkungen des Straßengüterverkehrs einzudämmen (170) und dass diese angeblichen Folgen die ökologischen Kosten des sozialen Fortschritts darstellen würden (

319. Ich weise auch darauf hin, dass die verschiedenen Studien und Analysen, auf die sich insbesondere die Republik Polen beruft, darauf abzielen, die angeblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu beschreiben und zu bewerten, die sich aus dem Erlass der Verpflichtung durch den Unionsgesetzgeber ergeben würden, die Fahrzeuge alle acht Wochen in den Niederlassungsmitgliedstaat zurückzubringen. Diese sind dieselben, die in den von mir angeführten Klagen gegen Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 häufig angeführt und kommentiert werden. Die Rückkehrpflicht der Fahrer ist jedoch nicht mit der Verpflichtung der Fahrzeuge zu verwechseln (171).

320. In Bezug auf Art. 191 AEUV weise ich darauf hin, dass die Verordnung 2020/1054 keine im Rahmen der Umweltpolitik der Union erlassene Maßnahme ist und nicht geltend gemacht worden ist, dass die beklagten Organe ihre Rechtsgrundlage verfehlt hätten. Darüber hinaus kann eine Maßnahme nicht allein deshalb in den Umweltbereich fallen, weil sie Umwelterfordernissen Rechnung tragen müsste (172). Unter diesen Umständen erscheint die Berufung auf Art. 191 AEUV unerheblich.

321. Was schließlich die Behauptung betrifft, die Rückkehrverpflichtung verstoße gegen die Ziele des Europäischen Rates, des europäischen Grünen Deals und anderer sekundärer Rechtsvorschriften, ist Folgendes in Erinnerung zu rufen. Zum einen kann die interne Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts des abgeleiteten Rechts nicht anhand eines anderen Unionsrechtsakts mit demselben Gesetzgebungsrang geprüft werden (173), es sei denn, er wurde auf der Grundlage des letztgenannten Rechtsakts erlassen oder es ist in einem der beiden Rechtsakte ausdrücklich vorgesehen, dass der eine dem anderen vorgeht (174), was bei der Verordnung 2020/1054 nicht der Fall ist. Im Übrigen könnten etwaige Spannungen zwischen den Zielen, die den Mitgliedstaaten durch die verschiedenen für sie geltenden Unionsregelungen zugewiesen werden, nur zu der Feststellung führen, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus der einen oder der anderen dieser Vorschriften verstoßen hat, ohne dass eine dieser Vorschriften für rechtswidrig erklärt werden könnte. Zweitens kann in Anbetracht ihres im Wesentlichen politischen Charakters und des Fehlens einer dem Europäischen Rat übertragenen Gesetzgebungsfunktion für den Fall, dass sich der behauptete Widerspruch zu den Anträgen des Europäischen Rates bestätigen sollte, keine sachdienliche Schlussfolgerung für den Ausgang der vorliegenden Klagen gezogen werden (176). Drittens ist der europäische Grüne Deal das Ergebnis einer Mitteilung der Kommission, die nicht zu den Parametern gehört, die dem EU-Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Verpflichtung zur Rückführung von Fahrern auferlegt werden.

322. Folglich sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union zurückzuweisen.

g) Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung

1) Vorbringen der Parteien

323. Mit ihren Klagen machen die Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20) und Rumänien (Rechtssache C-546/20) geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem in Art. 18 AEUV niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung ergäben. Die Republik Bulgarien verweist ferner auf die Art. 20 und 21 der Charta, auf den in Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 95 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten sowie auf den freien Dienstleistungsverkehr.

324. Als Erstes machen diese drei Mitgliedstaaten geltend, Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen das Diskriminierungsverbot, da er eine *Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen* mit Sitz in Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union und solchen mit Sitz in Mitgliedstaaten im Zentrum der Union erlaube. Die Arbeitsorganisation von Lastkraftwagen in der Weise, dass sie mindestens alle vier Wochen zu ihrem Wohnort oder in den Niederlassungsmitgliedstaat zurückkehren können, wäre für Verkehrsunternehmer, die in Mitgliedstaaten mit einem großen nationalen Markt niedergelassen sind und deren Fahrer die Beförderung in dem Mitgliedstaat durchführen, in dem der Verkehrsunternehmer niedergelassen ist, wesentlich weniger restriktiv, in der Nähe ihres Wohnorts sowie für Verkehrsunternehmer, die in Mitgliedstaaten in Randlage niedergelassen sind, über einen begrenzten nationalen Markt verfügen und sich auf den grenzüberschreitenden Verkehr konzentrieren. Rumänien macht insbesondere geltend, dass die Verpflichtung, die Rückkehr der Fahrer zu gewährleisten, für die in den Mitgliedstaaten ansässigen Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Europäischen Union zu erheblichen Verlusten führen würde, die jedenfalls erheblich höher wären als die Verluste der in Mittel- oder Westeuropa ansässigen Unternehmen.

325. Die Republik Litauen macht ferner geltend, dass die durch die streitige Bestimmung geschaffene Diskriminierung von Unternehmen in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union die Ausübung der Freiheiten des Binnenmarkts behindere, da sich diese Unternehmen gegenüber Unternehmen im Zentrum der Union und in den Regionen um dieses Zentrum herum in einer benachteiligten Lage befänden. Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 ist somit eine protektionistische Maßnahme, mit der Unternehmen aus Staaten in Randlage in einem Teil des Gebiets der Union vom Verkehrsmarkt ausgeschlossen werden, um das Tätigkeitsvolumen dieser Unternehmen zu verringern, da sie den Fahrern nicht nur Arbeitsbedingungen bieten müssten, die ihre Freizügigkeit einschränken, aber auch, ihre Tätigkeit so zu organisieren, dass ein Teil der von den Fahrzeugen zurückgelegten Fahrten nicht rentabel ist oder dass die Fahrzeuge leer bleiben, bis die Fahrer ausgetauscht werden oder sie nach ihrer Ruhezeit aus dem Einsatzzentrum oder dem Wohnsitzstaat zurückkehren.

326. Zweitens machen die Republik Bulgarien und die Republik Litauen geltend, dass die streitige Bestimmung zu einer Diskriminierung zwischen *Fahrern* führe, die für Verkehrsunternehmer arbeiteten, die in Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union ansässig seien, und solchen, die für Verkehrsunternehmer in Mitgliedstaaten arbeiteten, die sich im Zentrum der Union befänden. Da die Rückkehr in den Wohnsitzstaat eine kurze Fernreise erfordert, die wahrscheinlich unerwünscht ist und die Situation des Fahrers verschlimmert. Im Kontext desselben Mitgliedstaats diskriminiere die streitige Anforderung einheimische Fahrer und solche aus anderen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus befinden sich die Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Europäischen Union in einer objektiv komplizierteren Situation, da sie zur Ausübung ihres Urlaubsrechts größere Entfernungen zurücklegen und mehr Zeit verlieren müssen als die Arbeitnehmer in den Regionen rund um das Zentrum der Europäischen Union.

327. Drittens macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern auch wegen der viel ungünstigeren Lage der an der Peripherie der Union gelegenen Mitgliedstaaten gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten verstoße.

328. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

329. Die Republik Litauen, die Republik Bulgarien und Rumänien machen geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe des Fahrers in dreierlei Hinsicht gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung verstoße: Erstens führe sie zu einer Diskriminierung zwischen *den Beförderungsunternehmen*; zweitens würde es zu einer Diskriminierung zwischen *den Fahrern* führen, und drittens würde es zu einer *Diskriminierung zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten* führen.

330. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus der in Rn. 79 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, die Vergleichbarkeit der verschiedenen Sachverhalte anhand des Gegenstands und des Zwecks des Unionsrechtsakts zu beurteilen ist, der die streitige Unterscheidung vorsieht. Die Ziele der streitigen Bestimmung sind in den Rn. 196 ff. des vorliegenden Urteils, auf die ich verweise, dargelegt worden.

331. Was erstens die *Diskriminierung zwischen den Verkehrsunternehmern* betrifft, die sich aus der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern ergeben soll, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass, wie in Rn. 167 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern unterschiedslos und in gleicher Weise für jedes Verkehrsunternehmen gilt, das Straßentransporte durchführt, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen. Die Bestimmung gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Arbeitgebers (und auch des Fahrers).

332. Daraus folgt, dass diese Verpflichtung als solche nicht ausdrücklich eine Unterscheidung zwischen den Verkehrsunternehmen vorsieht.

333. Diese drei Mitgliedstaaten machen jedoch im Wesentlichen geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern, obwohl sie unterschiedslos für alle Verkehrsunternehmen gelte, mehr Verkehrsunternehmen

betreffe, die in den Mitgliedstaaten ansässig seien, die an der geografischen Peripherie der Union lägen, was zu einer unionsrechtlich verbotenen Diskriminierung führe.

334. Insoweit habe ich oben in Nr. 174 darauf hingewiesen, dass sich die Fahrerpflicht stärker auf Verkehrsunternehmen auswirken kann, die sich aus eigenen wirtschaftlichen Gründen dafür entschieden haben, sich in einem Mitgliedstaat an der Peripherie der Union niederzulassen, ihre Tätigkeiten jedoch dauerhaft oder überwiegend in anderen entfernten Mitgliedstaaten ausüben, wo sie dort den überwiegenden Teil ihrer Beförderungsleistungen erbringen, ohne jedoch von ihrem Recht Gebrauch zu machen, sich in diesen Mitgliedstaaten niederzulassen, das ihnen das Unionsrecht garantiert (177).

335. Aus der Folgenabschätzung geht ferner, wie oben in Nr. 229 ausgeführt, hervor, dass ein großer Teil der Verkehrsunternehmen, einschließlich derjenigen, die an der Peripherie der Union ansässig sind, bereits in einer Weise tätig waren, die mit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern vereinbar war.

336. Unter diesen Umständen waren, wie oben in Rn. 230 ausgeführt, gerade die Praktiken der "nomadischen Fahrer", die eine erhebliche Zahl von Fahrern betrafen und die als einer der Faktoren ermittelt worden waren, die zur Verschlechterung der sozialen Bedingungen der Fahrer beigetragen hatten, die der Unionsgesetzgeber regulieren wollte, um die strategischen Ziele der Verordnung 2020/1054 zu verfolgen, nämlich die Arbeitsbedingungen der Fahrer zu verbessern, einen fairen und unverfälschten Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen zu gewährleisten und zur Straßenverkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer beizutragen (178).

337. Wie ich oben in Nr. 220 ausgeführt habe, hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um die betroffenen Interessen neu auszubalancieren, um den sozialen Schutz der Fahrer durch eine Änderung der Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs zu verbessern.

338. Eine Harmonisierungsmaßnahme der Union hat jedoch zwangsläufig in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Wirkungen (179). Vom Gesetzgeber kann nicht verlangt werden, dass er die Kostenunterschiede zwischen den Wirtschaftsteilnehmern ausgleicht, die sich aus der Wahl ihres Geschäftsmodells und den unterschiedlichen Bedingungen ergeben, in die sie aufgrund dieser Wahl versetzt werden (180), z. B. aufgrund geografischer Gegebenheiten (181).

339. Sodann kann der Unionsrichter im Rahmen der beschränkten gerichtlichen Kontrolle, die der Gerichtshof in einem Bereich wie der Verkehrspolitik auch in Bezug auf die Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes anerkannt hat (182), die Beurteilung des Unionsgesetzgebers nicht durch seine eigene ersetzen, indem er die Entscheidung des Gesetzgebers, dem entgegenzuwirken, in Frage stellt. Durch den Erlass einer Bestimmung, die unterschiedslos für jedes Verkehrsunternehmen gilt, werden bestimmte Praktiken bestimmt, die zur Verschlechterung der sozialen Bedingungen der Fahrer beitragen, auch wenn diese Entscheidung bedeutet, dass einige Unternehmen, die sich für eine bestimmte Art von Geschäftsmodell entschieden haben, höhere Kosten tragen müssen.

340. Zu dem Vorbringen der Republik Litauen, dass die angebliche Diskriminierung von Unternehmen in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union durch die streitige Bestimmung die Ausübung der Freiheiten des Binnenmarkts behindere, verweise ich auf die oben in den Nrn. 167 bis 180 dargelegten Erwägungen, in dem ich die Gründe darlege, aus denen die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nicht gegen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Grundfreiheiten verstößt.

341. Was zweitens die Diskriminierung von Fahrern betrifft, die nach Ansicht der Republik Litauen und der Republik Bulgarien durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern begründet würde, weise ich hilfsweise darauf hin (183), dass die Situation von Fahrern, die in Verkehrsunternehmen beschäftigt sind, die in Mitgliedstaaten an der geografischen Peripherie der Union ansässig sind, und die Situation von Fahrern, die für Verkehrsunternehmen tätig sind, Mitgliedstaaten, die in der Mitte der Union ansässig sind, in Bezug auf das Recht auf die Möglichkeit, innerhalb einer angemessenen Frist an ihren Wohnort zurückzukehren, vergleichbar sind.

342. Unter diesen Umständen kann nur schwer davon ausgegangen werden, dass der Unionsgesetzgeber einen offensichtlichen Fehler begangen oder sein Ermessen eindeutig überschritten hat, indem er es unterlassen hat, zwischen verschiedenen Arbeitnehmern nach der größeren oder geringeren Entfernung zu unterscheiden, die diese Arbeitnehmer zurücklegen müssen, um nach Hause oder zum Betriebszentrum ihres Arbeitgebers zurückzukehren, und damit das Rückkehrrecht einer Gruppe von Arbeitnehmern aufgrund des von ihrem Arbeitgeber gewählten Wirtschaftsmodells zu verweigern oder einzuschränken.

343. Insoweit stimme ich mit dem Rat darin überein, dass sich alle Kraftfahrer im Straßenverkehrssektor in Bezug auf ihr Rückkehrrecht in einer vergleichbaren Situation befinden und daher trotz der unterschiedlichen Belastungen, die die Ausübung dieses Rechts für ihre jeweiligen Arbeitgeber je nach den von ihnen gewählten Geschäftsmodellen mit sich bringt, die gleichen Rechte eingeräumt werden müssen.

344. Was drittens die Diskriminierung zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten betrifft, die sich aus der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern ergeben soll, hat der Gerichtshof, auch wenn einige Mitgliedstaaten, wie ich soeben ausgeführt habe, mittelbar stärker betroffen sind als andere, bereits entschieden, dass ein Unionsrechtsakt, der die Angleichung der Vorschriften der *Mitgliedstaaten* bezweckt, da sie für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gilt, kann nicht als diskriminierend angesehen werden, da ein solcher Harmonisierungsakt je nach dem vorherigen Stand der verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften unweigerlich unterschiedliche Wirkungen hat (184).

345. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die gegen Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 erhobenen Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gerügt wird, sämtlich zurückzuweisen sind.

h) Ergebnis zu den Klagegründen betreffend die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern

346. Nach alledem sind meines Erachtens alle Klagegründe zurückzuweisen, die von der Republik Litauen in der Rechtssache C-541/20, von der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-543/20, von Rumänien in der Rechtssache C-546/20 und von der Republik Polen in der Rechtssache C-553/20 geltend gemacht wurden. gegen Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung (EU) 2020/1054, der die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern vorsieht.

2. Zu den Klagegründen, die das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine betreffen

347. Die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20), Rumänien (Rechtssache C-546/20) und Ungarn (Rechtssache C-551/20) wenden sich gegen Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, der die normale wöchentliche Ruhezeit in der Kabine verbietet. Diese drei Mitgliedstaaten erheben eine Reihe von Klagegründen, die gegen diese Bestimmung sprechen.

a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

348. Die Republik Bulgarien, Rumänien und Ungarn machen geltend, dass Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergäben.

349. Diese drei Mitgliedstaaten bestreiten zum einen die *Verhältnismäßigkeit* des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine als solches. Sie machen insbesondere geltend, dass diese Maßnahme offensichtlich ungeeignet sei, die mit der streitigen Regelung verfolgten legitimen Ziele zu erreichen, dass sie zur Erreichung dieser Ziele nicht erforderlich sei und dass sie über das hinausgehe, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sei. Andererseits wenden sich Rumänien und Ungarn auch gegen die vom Unionsgesetzgeber vorgenommene *Prüfung der Verhältnismäßigkeit*. Diese Mitgliedstaaten machen insbesondere geltend, der Unionsgesetzgeber habe wesentliche Gesichtspunkte beim Erlass der streitigen Bestimmung nicht berücksichtigt.

350. Was erstens die Klagegründe betrifft, die sich auf die Verhältnismäßigkeit des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine beziehen, machen die Republik Bulgarien, Rumänien und Ungarn geltend, dass Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 gegen den Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* verstoße, da er angesichts des derzeitigen Zustands der europäischen Infrastruktur Dieses darin vorgesehene Verbot stellt eine Verpflichtung dar, deren Einhaltung übermäßig schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist. Angesichts der unzureichenden Anzahl von sicheren Parkplätzen und geeigneten Unterkünften in der Nähe sehen sich Fahrer und Transportunternehmen oft mit Anforderungen konfrontiert, die nicht erfüllt werden können. Unter diesen Umständen kann diese Maßnahme nicht so durchgeführt werden, dass die verfolgten Ziele erreicht werden, was zeigt, dass sie offensichtlich ungeeignet ist. Sie würde auch die Fahrer und Verkehrsunternehmen eindeutig unverhältnismäßig stark belasten. Folglich hat der Unionsgesetzgeber dadurch, dass er ein solches Erfordernis aufgestellt hat, das in der Praxis nicht anwendbar ist, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen.

351. Die Republik Bulgarien und Ungarn weisen darauf hin, dass die Kommission bereits in der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt an mehreren Stellen darauf hingewiesen habe, dass es in der Europäischen Union generell an geeigneten Ruheeinrichtungen und sicheren Parkplätzen fehle(186). Der unzureichende Zustand der Einrichtungen in der Union geht auch aus einer von der Kommission im Februar 2019 veröffentlichten Studie über sichere Parkplätze (im Folgenden: Studie von 2019)(187) hervor, auf die sich die drei genannten Mitgliedstaaten beziehen. Dieser Studie zufolge sind von den 300 000 Stellplätzen für Lastkraftwagen in der EU nur etwa 47 000 teilweise gesichert und nur 7 000 verfügen über ein zertifiziertes Sicherheitsniveau. Da der durchschnittliche Bedarf an Übernachtungsparkplätzen auf fast 400 000 Stellplätze geschätzt wird, würde dies zu einem Defizit von rund 100 000 Stellplätzen führen, wobei nur sehr wenige vorhandene Flächen ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleisten würden. Darüber hinaus würde die Studie eine ungleiche Verteilung der sicheren Parkplätze im Vergleich zu den europäischen Transitkorridoren aufzeigen, wobei die 7

000 zertifizierten Parkplätze nur in einigen Mitgliedstaaten zu finden sind. Darüber hinaus haben der EWSA und mehrere Mitgliedstaaten während des Gesetzgebungsverfahrens auf diese Situation hingewiesen.

352. Die Frage der Parkflächen und die Frage der angemessenen Unterbringung sind zwar unterschiedlich, aber in dem Sinne eng miteinander verbunden, dass für den Fahrer nur eine Unterkunft angemessen wäre, die sich in der Nähe eines angemessenen und sicheren Parkplatzes befindet, von dem er weiß, dass seine Ladung sicher ist. Die begrenzte Anzahl solcher Parkplätze würde die Zahl der möglichen Unterkünfte, die der Fahrer für seine wöchentliche Ruhezeit nutzen kann, weiter einschränken.

353. Die Republik Bulgarien weist ferner darauf hin, dass die Unzulänglichkeit der Infrastruktur durch die Verpflichtung der Kommission nach Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2020/1054 hervorgehoben werde, dem Parlament und dem Rat bis spätestens 31. Dezember 2024 über die Verfügbarkeit geeigneter Ruheeinrichtungen für Fahrer Bericht zu erstatten. Rumänien fügt hinzu, dass die Kommission nach diesem Artikel eine Liste aller Parkflächen veröffentlichen müsste. Bisher wurde jedoch keine Website für diesen Zweck eingerichtet.

354. Rumänien macht ferner geltend, dass die Fahrer auf Strecken ohne sichere Parkplätze keine andere Wahl hätten, als ungesicherte Bereiche zu nutzen, auf denen sie die Fahrzeuge während ihrer Ruhezeit unbeaufsichtigt an einem geeigneten Ort abstellen müssten, um der streitigen Bestimmung nachzukommen. Das Fahrzeug einer Straftat auszusetzen. Nach dem am 19. Mai 1956 in Genf unterzeichneten Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) haftet der Beförderer jedoch für den vollständigen oder teilweisen Verlust oder die Beschädigung, die zwischen dem Zeitpunkt der Übernahme der Güter und dem Zeitpunkt der Lieferung eintreten. sowie Lieferverzögerungen. Beim derzeitigen Zustand der Infrastruktur würde die angenommene legislative Lösung daher die Arbeitsbedingungen der Fahrer nicht verbessern, sondern könnte im Gegenteil dazu führen, dass ihre Ermüdung und ihr Stress sowie die Risiken für ihre Sicherheit, ihre Güter und ihre Fahrzeuge zunehmen. In diesem Sinne macht die Republik Bulgarien geltend, dass das Fehlen sicherer Parkplätze für Lastkraftwagen in der Union das Diebstahlrisiko erhöhe und zu Versicherungsproblemen für die Verkehrsunternehmer führe.

355. Die Republik Bulgarien fügt hinzu, dass die Unmöglichkeit, das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand einzuhalten, die Fahrer und Verkehrsunternehmer der Gefahr aussetze, mit Sanktionen belegt zu werden, die zum Verlust der Zuverlässigkeit und damit zum Verlust des Zugangs zum Güterkraftverkehrsmarkt der Union führen könnten. Insoweit ist es unerheblich, dass in der Aufzählung der schwersten Verstöße gegen das Unionsrecht ein Verstoß gegen das Verbot, eine normale wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug einzulegen, nicht enthalten ist.

356. In diesem Zusammenhang verweisen Rumänien und Ungarn auf die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013(188), insbesondere deren Art. 38 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 2 Buchst. c, sowie auf die darin festgelegten überarbeiteten Leitlinien für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, auf die im 19. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 Bezug genommen wird. Diese Bestimmungen würden auch die Unzulänglichkeit des derzeitigen Zustands der europäischen Infrastruktur beweisen.

357. Ungarn weist im Übrigen darauf hin, dass Art. 8a Abs. 3 und 4 der Verordnung 2020/1054 wiederholt die Schaffung sicherer Parkflächen fordere(189). Außerdem könnten die Maßnahmen zur Schaffung sicherer Parkflächen erst dann wirksam werden, wenn keine angemessene Übergangsfrist vorgesehen worden sei und das streitige Verbot auch absolut sei. Die Republik Bulgarien bestreitet auch, dass es keine Übergangsfrist für das Inkrafttreten der streitigen Bestimmung gegeben habe.

358. Die Republik Bulgarien macht weiter geltend, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, zumindest bis zu einem bestimmten Zeitpunkt angemessene Unterkünfte und sichere Parkplätze zu gewährleisten. Einem Mitgliedstaat könnte somit ein Anreiz geboten werden, die Zahl der Infrastrukturen nicht zu erhöhen, um die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet durch ausländische Verkehrsunternehmen einzuschränken

359. Die Republik Bulgarien macht ferner geltend, dass das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus erhebliche Mehrkosten für die Verkehrsunternehmer, bei denen es sich meist um KMU handele, mit sich brächte, da der Verkehrsunternehmer verpflichtet wäre, für eine angemessene Unterbringung der wöchentlichen Ruhezeiten der Fahrer zu zahlen, wenn diese nicht zu Hause seien.). Es würden auch Kosten für Umwege und mögliche Leerfahrten entstehen, die allein durch die Sorge um die Suche nach einer geeigneten Unterkunft gerechtfertigt wären. Die Kosten, die den bulgarischen Verkehrsunternehmern durch diese Maßnahme entstehen, werden auf 143 Mio. EUR geschätzt. Im gleichen Sinne macht Rumänien geltend, dass diese Maßnahme im Hinblick auf das Ziel, den administrativen und finanziellen Aufwand für die Verkehrsunternehmen zu verringern, offensichtlich ungeeignet sei.

360. Die Republik Bulgarien macht ferner geltend, dass die Auslegung des Begriffs "angemessene Unterbringung" zu Rechtsunsicherheit führen würde, die nach dem eigenen Eingeständnis der Kommission zu Anwendungsproblemen führen würde(191). Rumänien macht seinerseits geltend, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Sanktionen bei Verstößen gegen das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine, die in der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt(192) hervorgehoben

wurden, in der Verordnung 2020/1054 nicht beseitigt werden, so dass die Mitgliedstaaten weiterhin unterschiedliche Sanktionen verhängen werden, wodurch die Situation der Rechtsunsicherheit für Verkehrsunternehmer und Fahrer verlängert wird. Die gesetzgeberische Lösung wäre daher auch unter diesem Gesichtspunkt unangemessen, da sie dem Ziel der Verordnung 2020/1054 zuwiderläuft, die Auslegung und Anwendung der Vorschriften zu vereinheitlichen und die grenzüberschreitende Anwendung des Sozialrechts in kohärenter Weise zu erleichtern.

361. Die drei genannten Mitgliedstaaten stellen sodann die Relevanz des Urteils Vaditrans in Frage⁽¹⁹³⁾. Nach Ansicht Ungarns und Rumäniens ist dieses Urteil daher für die vorliegenden Rechtsachen ohne Bedeutung. Aus der Lektüre dieses Urteils ergebe sich vielmehr, dass dem Gerichtshof im Laufe des gerichtlichen Verfahrens keine Angaben zu den in den Mitgliedstaaten verfügbaren Ruheeinrichtungen vorgelegt oder daher von ihm berücksichtigt worden seien. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass der Gerichtshof die Frage der Verhältnismäßigkeit nicht geprüft hat, da er einen für die Anwendung der fraglichen Regelung relevanten Umstand nicht gewürdigt hat, nämlich dass das Verbot der wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine in der Praxis häufig nicht anwendbar ist, weil in den Mitgliedstaaten nicht genügend Ruhemöglichkeiten zur Verfügung stehen. Der Gerichtshof hat eine Auslegungsfrage beantwortet, während es im vorliegenden Fall darum geht, festzustellen, ob der Gesetzgeber in Anbetracht der verfügbaren Informationen sein Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt und das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit beachtet hat.

362. Rumänien weist ferner darauf hin, dass die Verordnung Nr. 561/2006 nach diesem Urteil jedenfalls dahin auszulegen sei, dass sie die normale wöchentliche Ruhezeit im Führerhaus des Fahrzeugs verbiete. Art.¹ Abs.⁶ Buchst. c der Verordnung 2020/1054 verankert dieses Verbot jedoch, enthält jedoch zusätzliche Klarstellungen. Die Republik Bulgarien macht ferner geltend, dass die Verordnung 2020/1054 nicht nur dem Urteil Vaditrans entspreche, sondern auch das Erfordernis hinzufüge, dass Ruhezeiten in einer für Frauen und Männer geeigneten Unterkunft mit angemessener Schlafausstattung und sanitären Einrichtungen eingelegt werden müssten.

363. Schließlich machen die Republik Bulgarien und Rumänien geltend, dass es alternative geeignete Maßnahmen gebe, die weniger belastend seien. So sollte es den Fahrern erstens nach Auffassung der Kommission selbst gestattet sein, ihre normale wöchentliche Ruhezeit im Führerstand einzulegen, sofern dies eine freie Entscheidung des Fahrers ist oder unter Berücksichtigung der Umstände gerechtfertigt ist ⁽¹⁹⁴⁾. Eine weitere mögliche Maßnahme wäre die Einführung einer Ausnahmeregelung in Fällen, in denen es in einem bestimmten Umkreis um den Standort des Fahrers an geeigneten Unterkünften mangelt. Drittens bestünde ein weiterer möglicher Ansatz, wie vom AdR vorgeschlagen, darin, das Ruheverbot im Führerstand nicht anzuwenden, wenn die wöchentliche Ruhezeit von 45 Stunden an einem Ort stattfindet, an dem ein ausreichendes Sicherheitsniveau und angemessene sanitäre Einrichtungen herrschen und der Führerstand den vom Straßenverkehrsausschuss festzulegenden Spezifikationen entspricht. Viertens wäre es möglich, einen Übergangszeitraum einzuführen, nach dessen Ablauf die Kommission die Angemessenheit von Unterkünften und sicheren Parkplätzen in der gesamten Union festlegt. Dieser Übergangszeitraum könnte mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten einhergehen, dafür zu sorgen, dass sie die erforderlichen Schritte unternehmen, um eine geeignete Infrastruktur zu schaffen.

364. Was zweitens die Klagegründe betrifft, die sich auf die Prüfung der *Verhältnismäßigkeit* des Verbots der Kabinenruhe durch den Unionsgesetzgeber beziehen, machen Rumänien und Ungarn geltend, der Unionsgesetzgeber habe wesentliche Gesichtspunkte beim Erlass *der* streitigen Bestimmung nicht berücksichtigt.

365. Diese beiden Mitgliedstaaten machen geltend, aus den zum Zeitpunkt des Erlasses von Art.¹ Abs.⁶ Buchst. c der Verordnung 2020/1054 verfügbaren Informationen ergebe sich, dass der Unionsgesetzgeber Kenntnis vom aktuellen Stand der europäischen Infrastruktur gehabt habe. In der Folgenabschätzung wird der Mangel an geeigneten Parkplätzen und Unterkünften als ein Faktor dargestellt, der die Praxis der Ruhezeiten im Führerhaus des Fahrzeugs begünstigt. Die Kommission stellte sogar fest, dass die Fahrer aufgrund dieser Situation bessere Ruhebedingungen im Führerstand haben, als wenn sie auf die anderen verfügbaren Lösungen zurückgreifen müssten ⁽¹⁹⁵⁾. Darüber hinaus wurde die Höhe dieses Defizits von der Kommission in der Studie von 2019 festgestellt. Darüber hinaus enthält Art. 8a Abs. 3 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die Verordnung 2020/1054 geänderten Fassung wiederholte Forderungen nach der Schaffung sicherer Parkplätze, was zeigt, dass der Gesetzgeber die streitige Anforderung in Kenntnis der unzureichenden Zahl von Parkplätzen von angemessener Qualität erlassen hat. Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber einen offensichtlichen Fehler begangen hat, indem er die wesentlichen Gesichtspunkte, nämlich die Daten über das Fehlen sicherer Parkplätze, nicht berücksichtigt und die relevanten Beweise nicht gewürdigt hat.

366. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

i) Vorbemerkungen

367. Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, dessen Verhältnismäßigkeit von der Republik Bulgarien, Rumänien und Ungarn in Frage gestellt wird, änderte Art. 8 Abs.⁸ der Verordnung Nr. 561/2006.

368. Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 sah in seiner früheren Fassung vor, dass "auf Wunsch des Fahrers tägliche Ruhezeiten[(196)] und verkürzte wöchentliche Ruhezeiten[(197)] außerhalb des Anhangsortes an Bord des Fahrzeugs mitgenommen werden können, sofern das Fahrzeug für jeden Fahrer mit einer geeigneten Schlafausstattung ausgestattet ist und das Fahrzeug steht".

369. Wie sich aus ihrem Wortlaut ergibt, bezog sich diese Bestimmung ausschließlich auf die täglichen Ruhezeiten und die verkürzten wöchentlichen Ruhezeiten, indem sie den Fahrern unter bestimmten Voraussetzungen erlaubte, diese Ruhezeiten an Bord des Fahrzeugs zu nehmen. Sie bezog sich jedoch nicht ausdrücklich auf die normale wöchentliche Ruhezeit.

370. Im Urteil *Vaditrans* hat der Gerichtshof jedoch entschieden, dass diese Bestimmung, da sie ihrem Wortlaut nach ausdrücklich nur das Einhalten der täglichen Ruhezeiten und *der reduzierten* wöchentlichen Ruhezeiten an Bord des Fahrzeugs zulässt (vorausgesetzt, dass das Fahrzeug mit einer geeigneten Schlafausstattung für jeden Fahrer ausgestattet ist und dass es steht), dahin auszulegen, dass sie das Einhalten *normaler* wöchentlicher Ruhezeiten im Fahrzeug verbietet (198).

371. Im Anschluss an dieses Urteil wurde Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 durch Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. c der Verordnung 2020/1054, dessen Rechtmäßigkeit in den vorliegenden Rechtssachen bestritten wird, geändert, indem er ausdrücklich das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine vorsah. Die neue Fassung dieser Bestimmung in der geänderten Fassung sieht vor, dass "die normalen wöchentlichen Ruhezeiten und jede wöchentliche Ruhezeit von mehr als [45] Stunden, die als Ausgleich für die Verkürzung einer früheren wöchentlichen Ruhezeit in Anspruch genommen wird, nicht in einem Fahrzeug zurückgelegt werden darf", sondern "an einem Ort verbracht werden muss, der sowohl für Frauen als auch für Männer geeignet ist. mit ausreichender Schlafausstattung und sanitären Einrichtungen". Es wird auch festgelegt, dass "der Arbeitgeber alle Unterbringungskosten außerhalb des Fahrzeugs übernimmt".

372. In diesem Zusammenhang bestreiten die Republik Bulgarien, Rumänien und Ungarn die Verhältnismäßigkeit dieser Bestimmung. Insoweit ergibt sich aus der oben in den Rn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung, dass der Gerichtshof bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zu prüfen hat, ob der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass einer solchen Maßnahme das weite Ermessen, über das er im Bereich der gemeinsamen *Verkehrspolitik* verfügt, offensichtlich überschritten hat.), indem sie sich für eine Maßnahme entschieden hat, die im Hinblick auf die Ziele, die sie verfolgen wollte, offensichtlich ungeeignet ist oder Nachteile verursachen würde, die außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen würden.

373. Was die Ziele der streitigen Bestimmung betrifft, ist unstrittig, dass sie darauf abzielt, die strategischen Ziele der Verordnung 2020/1054 zu verfolgen, die ich bereits oben in Nr. 197 erwähnt habe. Insbesondere verfolgt diese Bestimmung, wie sich aus dem 13. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054(200) ergibt, das Ziel, den sozialen Fortschritt durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer zu fördern, was auch zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit und zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehr beiträgt.

374. Die drei genannten Mitgliedstaaten stellen die Legitimität dieser Ziele nicht in Frage. Sie bestreiten demgegenüber die Geeignetheit und Erforderlichkeit dieser Maßnahme und machen ferner geltend, dass sie über das hinausgehe, was zur Erreichung dieser erklärten Ziele erforderlich sei.

375. Der Rat und das Parlament machen jedoch geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine nicht tatsächlich in die Unionsrechtsordnung eingeführt habe, da dieses Verbot bereits in der früheren Fassung von Art. 8^{Abs. 8} der Verordnung Nr. 561/2006 in seiner Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil *Vaditrans* bestanden habe. Der Unionsgesetzgeber hat sich daher darauf beschränkt, diese Auslegung zu kodifizieren.

376. Diese drei Mitgliedstaaten bestreiten jedoch, dass das Urteil *Vaditrans* für den vorliegenden Fall relevant ist. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass vor der eingehenden Prüfung des Vorbringens dieser Mitgliedstaaten zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zunächst dieses Urteil zu prüfen und seine Relevanz für die vorliegenden Rechtssachen zu klären ist.

ii) Das Urteil Vaditrans und seine Tragweite

377. In der Rechtssache *Vaditrans* hatte der belgische Conseil d'État (Staatsrat) dem Gerichtshof im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits des Verkehrsunternehmens *Vaditrans* Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, mit dem die Nichtigerklärung eines Königlichen Erlasses beantragt werden konnte, nach dem eine Geldbuße verhängt werden konnte, wenn der Fahrer eines Lastkraftwagens seine übliche wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug einlegte.

378. In diesem Zusammenhang hat der belgische Conseil d'État (Staatsrat) den Gerichtshof gefragt, ob Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in der oben in Rn. 368 angeführten früheren Fassung dahin auszulegen sei, dass die normalen wöchentlichen Ruhezeiten an Bord des Fahrzeugs nicht eingehalten werden könnten.

379. Wie ich oben in Nr. 370 ausgeführt habe, hat der Gerichtshof in seinem Urteil entschieden, dass diese Bestimmung dahin auszulegen ist, dass sie das Einhalten normaler wöchentlicher Ruhezeiten im Fahrzeug verbietet. Nachdem der Gerichtshof festgestellt hatte, dass eine solche Auslegung durch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung und den Kontext, in dem sie erfolgte, bestätigt werde, hat er festgestellt, dass diese Auslegung "eindeutig darauf abzielt, die Ziele [der Verordnung Nr. 561/2006] zu erreichen, nämlich die Arbeitsbedingungen der Fahrer und die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern" (202). Auch wenn die Konstruktion der Fahrzeuge und der Führerhäuser erheblich verbessert worden sei, bleibe die Tatsache bestehen, dass ein Lkw-Führerhaus "kein geeigneter Ruheort für Ruhezeiten zu sein scheint, die länger sind als die täglichen Ruhezeiten und die verkürzten wöchentlichen Ruhezeiten", und dass die Fahrer die Möglichkeit haben sollten, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten zu verbringen. an einem Ort, der geeignete und angemessene Unterbringungsbedingungen bietet" (203).

380. Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass eine gegenteilige Auslegung hätte bedeuten können, dass ein Fahrer alle seine Ruhezeiten im Führerhaus des Fahrzeugs hätte verbringen können und dass diese Ruhezeiten somit an einem Ort verbracht worden wären, an dem keine angemessenen Unterbringungsbedingungen geboten sind, was nicht geeignet wäre, zur Erreichung des Ziels der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer beizutragen(204).

381. Der Gerichtshof hat sodann hinzugefügt, dass die mögliche Verschlechterung der Voraussetzungen, unter denen die Fahrer wöchentliche Ruhezeiten hätten nehmen können, oder die Schwierigkeit, die Einhaltung dieser Anforderung nachzuweisen, die Nichtbeachtung der zwingenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 561/2006 über die Ruhezeiten der Fahrer nicht rechtfertigen können(205).

382. Die drei Mitgliedstaaten, die die Verhältnismäßigkeit der streitigen Bestimmung in Abrede stellen, haben jedoch eine Reihe von Argumenten vorgebracht, mit denen die Relevanz des Urteils Vaditrans in den vorliegenden Rechtssachen in Frage gestellt werden soll.

383. Erstens machen Ungarn und Rumänien geltend, dass die Rechtssache Vaditrans unerheblich sei, da der Gerichtshof in dieser Rechtssache, in der es um ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung ging, die Frage der Verhältnismäßigkeit der durch die Verordnung Nr. 561/2006 auferlegten Verpflichtung im Hinblick auf die tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten dieser Bestimmung nicht geprüft habe. Der Gerichtshof hat nicht geprüft, ob es unmöglich ist, das Verbot der normalen wöchentlicher Ruhezeit in der Kabine anzuwenden.

384. Ich bin jedoch der Ansicht, dass ein solches Vorbringen im Wesentlichen darauf hinausläuft, das Urteil des Gerichtshofs in Frage zu stellen, und sogar darauf abzielt, die Gültigkeit dieser Bestimmung der Verordnung Nr. 561/2006, die Gegenstand der Auslegung des Gerichtshofs in diesem Urteil ist, nachträglich in Frage zu stellen. Mit diesem Vorbringen machen diese Mitgliedstaaten letztlich geltend, dass die alte Fassung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil Vaditrans ungültig sei, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, da der Gerichtshof bei seiner Prüfung nicht berücksichtigt habe, dass es unmöglich oder übermäßig schwierig sei, das Verbot einzuhalten, die normale wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug einzuhalten. Auslegung dieser Bestimmung durch den Gerichtshof in diesem Urteil.

385. Ein Argument, das im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen eine Bestimmung vorgebracht wird und mit dem die Ungültigkeit der früheren Fassung dieser Bestimmung in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof in einem früheren Urteil gerügt wird, ist meines Erachtens zweifellos unzulässig. Im vorliegenden Fall ist Gegenstand der von den Mitgliedstaaten erhobenen Klagen die Klage auf Nichtigerklärung von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 und nicht die Klage auf Nichtigerklärung von Art. 8^{Abs.} 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in der früheren Fassung, der durch diese Bestimmung ersetzt wurde.

386. Im Übrigen kann ein Mitgliedstaat im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen eine Bestimmung eines Unionsrechtsakts meines Erachtens aus einem ähnlichen Blickwinkel nicht versuchen, die vom Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren vorgenommene Auslegung dieser früheren Fassung in Frage zu stellen.

387. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union die Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sich am Vorabentscheidungsverfahren zu beteiligen und insbesondere in diesem Verfahren Erklärungen abzugeben. Will ein Mitgliedstaat die Ungültigkeit einer Vorschrift der Union, die Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens ist, geltend machen oder für eine bestimmte Auslegung dieser Bestimmung plädieren, so kann er durchaus dem Vorabentscheidungsverfahren beitreten und seine Argumente vortragen. Sie kann dies jedoch nicht im Rahmen einer späteren Klage auf Nichtigerklärung einer neuen Bestimmung tun, mit der diese frühere Bestimmung geändert wurde.

388. Daraus folgt, dass die genannten Mitgliedstaaten, wenn sie der Auffassung gewesen wären, dass Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in der früheren Fassung ungültig sei oder in einer bestimmten Weise ausgelegt werden müssen, ihre Argumente hätten vorbringen können und müssen, indem sie dem Rechtsstreit in der Rechtssache Vaditrans beigetreten wären. Diese Mitgliedstaaten können weder die Gültigkeit dieser Bestimmung noch die Auslegung durch den Gerichtshof in diesem Urteil im Rahmen der vorliegenden Klagen in Frage stellen, die u. a. auf die Nichtigerklärung von Art. 1^{Abs.} 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 gerichtet sind.

389. Zweitens machen die Republik Bulgarien und Rumänien auch geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 das Urteil Vaditrans nicht nur kodifiziere, sondern zusätzliche Anforderungen hinzufüge.

390. Insoweit ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, dass die neue Bestimmung im Vergleich zur alten Fassung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006, wie sie vom Gerichtshof im Urteil Vaditrans ausgelegt wurde, drei zusätzliche Anforderungen hinzuzufügen *scheint*. Zum einen bezieht sich die neue Fassung dieser Bestimmung nicht nur auf "normale wöchentliche Ruhezeiten", sondern auch auf "jede wöchentliche Ruhezeit von mehr als [45] Stunden, die als Ausgleich für die Verkürzung einer früheren wöchentlichen Ruhezeit in Anspruch genommen wird". Zweitens müssen diese Ruhezeiten "in einer für Frauen und Männer geeigneten Unterkunft mit angemessener Schlafausstattung und sanitären Einrichtungen" eingelegt werden. Drittens heißt es: "Der Arbeitgeber trägt alle Kosten für die Unterbringung außerhalb des Fahrzeugs."

391. Zum ersten Erfordernis ist festzustellen, dass es von der vom Gerichtshof im Urteil Vaditrans vorgenommenen Auslegung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 a.F. gedeckt ist. Wie ich oben in Rn. 379 ausgeführt habe, hat der Gerichtshof in diesem Urteil ausdrücklich entschieden, dass ein Lkw-Führerstand kein Ruheplatz ist, der für Ruhezeiten geeignet ist, die länger sind als die täglichen Ruhezeiten und die verkürzten wöchentlichen Ruhezeiten. Daraus folgt, dass bereits vor dem Erlass der Verordnung 2020/1054 eine wöchentliche Ruhezeit von mehr als 45 Stunden, die als Ausgleich für die Verkürzung einer früheren wöchentlichen Ruhezeit genommen wurde, nicht an Bord des Fahrzeugs hätte genommen werden können.

392. Auch das zweite Erfordernis, auf das in Rn. 390 des vorliegenden Urteils Bezug genommen wurde, ergibt sich unmittelbar aus dem Urteil Vaditrans. In diesem Urteil hat der Gerichtshof nämlich ausdrücklich festgestellt, dass die Fahrer die Möglichkeit haben sollten, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten "an einem Ort zu verbringen, der geeignete und angemessene Unterbringungsbedingungen bietet" (207). Dazu gehört implizit, aber unzweifelhaft das Erfordernis, dass der Ort sowohl für Frauen als auch für Männer geeignet sein muss, und, sofern es sich um einen *geeigneten* Ort der Unterbringung handelt, dass er über eine angemessene Schlafausstattung und sanitäre Einrichtungen verfügen muss.

393. Was drittens das Erfordernis betrifft, dass der Arbeitgeber alle Kosten für die Unterbringung außerhalb des Fahrzeugs trägt, so ergibt sich dies meines Erachtens implizit auch aus dem Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine, wie es sich aus dem Urteil Vaditrans im Licht des Zwecks der streitigen Bestimmung ergibt. Zum einen soll der vom Gerichtshof in diesem Urteil erwähnte "für längere Ruhezeiten geeignete Ruheplatz" die normale wöchentliche Ruhezeit durch das Führerhaus des Lastkraftwagens ersetzen. Die Hütte wird jedoch grundsätzlich vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt, aber vom Gerichtshof als ein Ort anerkannt, der für solche Zeiträume keine angemessenen Unterbringungsbedingungen bietet (208). Logischerweise sollte daher auch der "geeignete Ruheplatz", der ihn ersetzen soll, vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen liefe es meines Erachtens den Zielen dieser Bestimmung zuwider, dem Fahrer die Kosten für die Unterbringung an einem "für längere Ruhezeiten geeigneten Ruheort" in Rechnung zu stellen (209).

394. Nach alledem hat der Gesetzgeber mit dem Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 nicht das in dieser Bestimmung vorgesehene Verbot der Einhaltung der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine in die Unionsrechtsordnung eingeführt, sondern lediglich das bestehende Recht, das sich aus Art. 8 a.F. ergibt, kodifiziert. Nr. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in der Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil Vaditrans.

395. Unter diesen Umständen ist nach der in den Rn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung und im Einklang mit den Rn. 372 des vorliegenden Urteils bei der Prüfung der von der Republik Bulgarien, Rumänien und Ungarn geltend gemachten Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerügt wird, festzustellen, *ob durch die Kodifizierung des bestehenden Rechts* der Unionsgesetzgeber sein weites Ermessen im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik offensichtlich überschritten, indem er sich für eine Maßnahme entschieden hat, die im Hinblick auf die mit ihm verfolgten Ziele offensichtlich ungeeignet ist oder Nachteile verursachen würde, die außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Unter diesem Gesichtspunkt sind daher die verschiedenen Argumente zu prüfen, mit denen die drei betroffenen Mitgliedstaaten die Verhältnismäßigkeit von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 in Frage stellen wollen.

iii) Zur Verhältnismäßigkeit von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054

396. Diese drei Mitgliedstaaten machen zunächst geltend, dass die streitige Maßnahme wegen des derzeitigen Zustands der europäischen Infrastruktur und insbesondere wegen der unzureichenden Zahl von sicheren Parkplätzen und geeigneten Unterbringungseinrichtungen in ihrer Nähe, die die Einhaltung des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine übermäßig erschwere, wenn nicht gar unmöglich mache, unangemessen und unverhältnismäßig sei.

397. Insoweit hat der Gerichtshof die Eignung dieser Maßnahme zur Erreichung der verfolgten Ziele, deren Rechtmäßigkeit nicht bestritten wird, bereits in Rn. 43 des Urteils Vaditrans bestätigt, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass das Verbot, normale wöchentliche Ruhezeiten im Fahrzeug einzulegen, eindeutig darauf abzielt, die Ziele der Verordnung Nr. 561/2006 zu erreichen, nämlich die die Arbeit der Fahrer und die Sicherheit im Straßenverkehr.

398. Zu der Frage, ob die Entscheidung des Gesetzgebers, das bestehende Recht zu kodifizieren, unverhältnismäßig war, ist darauf hinzuweisen, dass jeder andere Ansatz als der der Beibehaltung des Verbots, normale wöchentliche Ruhezeiten im Fahrzeug einzulegen, zu einer Verringerung des sozialen Schutzes der Fahrer und damit zu einer Verringerung des sozialen Schutzes der Fahrer geführt hätte. Eine Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen im Vergleich zu den bereits bestehenden Arbeitsbedingungen, die den Zielen der streitigen Regelung und dem Urteil *Vaditrans* zuwiderläufe.

399. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof ausdrücklich entschieden hat, dass das Führerhaus des Fahrzeugs ein Ort ist, an dem keine Unterbringungsbedingungen *geboten* werden, die für Ruhezeiten geeignet sind, die länger sind als die täglichen Ruhezeiten und die reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten (210). Daher wäre jede gesetzgeberische Lösung, die es erlauben würde, solche Ruhezeiten in der Kabine zu verbringen, mit dieser Beurteilung unvereinbar.

400. Meines Erachtens kann jedoch das derzeitige Fehlen einer geeigneten Infrastruktur nicht dazu führen, dass es den Fahrern gesetzlich gestattet (oder auch nur vorgeschrieben wird), ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten im Fahrzeug zu verbringen, d. h. an einem Ort, der für so lange Ruhezeiten nicht geeignet ist. Mögliche Infrastrukturprobleme sollten nicht auf Kosten der sozialen Rechte und letztlich der Gesundheit der Fahrer gelöst werden. Daraus folgt, dass dem Gesetzgeber meines Erachtens nicht vorgeworfen werden kann, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen zu haben, indem er es unterlassen hat, das geltende Recht zu ändern, die sozialen Rechte der Fahrer einzuschränken und ihnen zu erlauben, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten an einem ungeeigneten Ort einzulegen.

401. Im Übrigen ist auch darauf hinzuweisen, dass die streitige Bestimmung den Fahrern keinerlei Ruhezeiten im Fahrzeug verbietet, sondern ausschließlich für die normalen wöchentlichen Ruhezeiten gilt. Diese Ruhezeiten werden nur alle zwei bis drei Wochen eingelegt (211). Sie stellen auch die Art von Ruhezeiten dar, die die Fahrer nach Art. 1 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 an ihrem Wohnort aufgrund der Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer nehmen können müssen, die den Druck verringert, den die streitige Maßnahme auf die Parkplätze ausüben soll.

402. Im Übrigen sind nicht alle von den betroffenen Mitgliedstaaten angeführten alternativen gesetzgeberischen Lösungen geeignet, die mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele des Sozialschutzes zu verfolgen, und würden zu einer vollständigen Verringerung dieses sozialen Schutzes für die Kraftfahrer führen. Was erstens die Möglichkeit betrifft, es der freien Entscheidung der Fahrer zu überlassen, ihre normale wöchentliche Ruhezeit im Führerstand zu nehmen, bin ich der Ansicht, dass sie auf der Grundlage von Erwägungen, die den oben in Rn. 243 dargelegten ähneln, in Bezug auf die Gefahr nicht angebracht ist, dass die Entscheidung des Arbeitnehmers als schwächere Partei im Arbeitsverhältnis mit dem Beförderer ist nicht völlig frei und kann unter Druck gesetzt werden, eine Entscheidung zu treffen, die im Interesse des Arbeitgebers liegt. Zum anderen würde die Einführung von Ausnahmen, wie sie in der oben in Rn. 363 genannten zweiten und dritten Alternativlösung vorgesehen sind, bedeuten, dass es den Fahrern gestattet würde, die normale wöchentliche Ruhezeit an einem ungeeigneten Ort zu verbringen, was zu einer Einschränkung der sozialen Rechte der Fahrer führen würde. Drittens erscheint die Bestimmung eines Übergangszeitraums auch aus den in den Nrn. 499 ff. der vorliegenden Schlussanträge im Einzelnen dargelegten Gründen im Rahmen der Prüfung der gegen Art. 3 der Verordnung 2020/1054 geltend gemachten Klagegründe in Bezug auf den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nicht angemessen.

403. Unter diesen Umständen können die übrigen Argumente der drei betroffenen Mitgliedstaaten, mit denen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Frage gestellt werden soll, meines Erachtens keinen Erfolg haben.

404. Auch das Vorbringen, mit dem erstens die Gefahren für die Sicherheit der Güter und damit die Haftung der Beförderer für den Verlust dieser Güter, zweitens die Gefahr der Verhängung von Sanktionen für die Beförderer und Fahrer und drittens die angeblichen Mehrkosten für die Beförderer durch die streitige Bestimmung gerügt werden, kann nicht geeignet sein, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die der Union. Zum einen könne Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, da er sich darauf beschränke, das bereits bestehende Recht zu kodifizieren, in keiner Weise zu einer Erhöhung dieser Risiken und Kosten führen. Unter diesen Umständen kann nicht geltend gemacht werden, dass sich der Erlass dieser Bestimmung im Vergleich zur vorherigen Situation nachteilig auf die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer auswirken würde. Zum anderen haben die betreffenden Mitgliedstaaten nicht dargetan, dass nach der in Rn. 57 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung die Nachteile, die sich für die Verkehrsunternehmen aus dem Erlass dieser Bestimmung ergeben, unverhältnismäßig sind, so dass die Entscheidung des Gesetzgebers, das bestehende Recht zu kodifizieren, offensichtlich fehlerhaft ist.

405. Im Übrigen ergibt sich insbesondere in Bezug auf Sanktionen aus Art. 1 Nr. 16 der Verordnung 2020/1054, dass der Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen hat, dass diese Sanktionen verhältnismäßig sein müssen (212). Insoweit trifft es zwar zu, dass die Verordnung 2020/1054, wie Rumänien geltend macht, die Sanktionen nicht harmonisiert, doch bedeutet dies nicht, dass diese Entscheidung des Gesetzgebers zu einer Rechtsunsicherheit führen würde, die zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führen könnte. Wie sich aus der in Rn. 119 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, kann der Unionsgesetzgeber durchaus auf einen allgemeinen rechtlichen Rahmen zurückgreifen, der gegebenenfalls später insbesondere von den Mitgliedstaaten zu präzisieren ist.

406. Auf der Grundlage einer ähnlichen Argumentation ist meines Erachtens auch das Vorbringen der Republik Bulgarien zurückzuweisen, mit dem eine Rechtsunsicherheit in Bezug auf den Begriff "angemessene Unterbringung" geltend gemacht wird, da der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, jeden einzelnen Begriff der Rechtsvorschriften im Einzelnen zu definieren. Im Übrigen hat der Unionsgesetzgeber dadurch, dass er diesen Begriff nicht genau definiert hat, bei der Anwendung der Bestimmung in Bezug auf die Art der Unterbringung, die die Fahrer nutzen dürfen, einen Spielraum gelassen, der es ermöglicht, die möglichen Folgen eines etwaigen unvollständigen Zustands der europäischen Infrastruktur abzumildern.

407. Was zunächst das Argument betrifft, die Kommission habe nicht die Liste aller zertifizierten Parkplätze veröffentlicht, zu deren Veröffentlichung sie nach dem neuen Art. 8a Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch Art. 1 Abs. 7 der Verordnung 2020/1054 geänderten Fassung verpflichtet wäre, obwohl dieses Argument vielleicht zur Geltendmachung einer etwaigen Vertragsverletzung der Kommission herangezogen werden könnte, sie kann in keiner Weise dartun, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 sein weites Ermessen offensichtlich überschritten hat.

408. In Bezug auf die besondere Berichtspflicht der Kommission nach Art. 8a Abs. 4 der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die Verordnung 2020/1054 geänderten Fassung, wonach die Kommission dem Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2024 einen Bericht u. a. über die Verfügbarkeit geeigneter Ruheeinrichtungen für Fahrer und sicherer Parkplätze vorlegt, sie belegt in keiner Weise die Unverhältnismäßigkeit der streitigen Maßnahme. Sie zeigt lediglich, dass der Gesetzgeber darauf hingewiesen hat, dass es sich um einen Bereich handelt, in dem er über jede Situation informiert werden möchte, die eine neue Beurteilung erforderlich machen könnte.

409. Was sodann das Vorbringen der Republik Bulgariens betrifft, dass ein Mitgliedstaat einen Anreiz haben könnte, die Zahl der Infrastrukturen nicht zu erhöhen, um die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet durch ausländische Verkehrsunternehmen zu beschränken, weise ich darauf hin, dass dieses Vorbringen offensichtlich hypothetisch ist und sich nicht auf Anhaltspunkte stützt, die darauf hindeuten, dass eine solche Situation eintreten könnte. Jedenfalls beziehe sich dieses Argument auf ein mögliches Verhalten der Mitgliedstaaten und nicht auf eine offensichtliche Überschreitung des weiten Ermessens des Unionsgesetzgebers.

410. Was schließlich die Klagegründe betrifft, die sich auf die Prüfung der *Verhältnismäßigkeit* durch *den Unionsgesetzgeber* beziehen, weise ich darauf hin, dass der Rat und das Parlament nicht bestreiten, dass sich der Gesetzgeber beim Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 des allgemeinen Problems des Fehlens einer angemessenen Infrastruktur in der gesamten Union bewusst war. Wie Rumänien und Ungarn hervorheben, war dieses Problem während des Gesetzgebungsverfahrens sowohl in der Folgenabschätzung als auch in anderen Studien wie der Studie von 2019 hervorgehoben worden.

411. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Kommission trotz dieses Problems in ihrem Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung auf der Grundlage der Ergebnisse der Folgenabschätzung eine Bestimmung vorgesehen hatte, die derjenigen entsprach, die letztlich in Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 erlassen wurde, der auch ein Verbot längerer Ruhezeiten vorsah. und damit die normale wöchentliche Ruhezeit im Fahrzeug (213).

412. In der Zwischenzeit hat der Gerichtshof das Urteil *Vaditrans* erlassen, mit dem jede Unsicherheit hinsichtlich der Tragweite von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 a. F. beseitigt und diese Bestimmung *ex tunc* (214) in dem oben in Nr. 370 genannten Sinne ausgelegt wurde, indem klargestellt wurde, dass ein Verbot wie das in diesem Kommissionsvorschlag – und letztlich in der Verordnung 2020/1054 erlassene – bereits im Unionsrecht bestand. der Union.

413. Unter diesen Umständen kann meines Erachtens nicht geltend gemacht werden, dass der Unionsgesetzgeber durch den Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 und damit durch die Kodifizierung des bestehenden Rechts im Übrigen im Einklang mit dem Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung auf der Grundlage einer Folgenabschätzung wesentliche Gesichtspunkte verkannt habe, d. h. die Daten über den Mangel an sicheren Parkplätzen, die während des Gesetzgebungsverfahrens hervorgehoben worden waren.

414. Nach alledem sind meines Erachtens alle Klagegründe zurückzuweisen, mit denen geltend gemacht werden soll, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben.

b) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

415. Rumänien macht geltend, Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen die Anforderungen von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV, da diese Bestimmung die Interessen von Verkehrsunternehmern und Fahrern ernsthaft beeinträchtige.

416. Was erstens die Beförderer anbelangt, so übersteigen deren Kosten bei weitem die Kosten für die Unterbringung der Fahrer. Diese Kosten sollten nämlich auch Änderungen der Routen in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit geeigneter Unterkünfte und Parkplätze, die Erhöhung der Versicherungsprämien aufgrund der erhöhten Risiken im Zusammenhang mit der Sicherheit der beförderten Güter, die Notwendigkeit für die Fahrer, zusätzliche Entfernungen zurückzulegen, um einen geeigneten Bereich zu finden, sowie die Kosten für die Versetzung des Fahrers vom Parkplatz zum Unterbringungsort abdecken. Was angesichts der in der Studie von 2019 beschriebenen Situation noch weit entfernt sein könnte. Darüber hinaus würden die Verkehrsunternehmen Einnahmeverluste erleiden, da sich das Infrastrukturdefizit auf die praktische Möglichkeit auswirken würde, längere Fahrten zu planen und den Transport auf bestimmten Strecken sicher durchzuführen.

417. Was sodann die Kraftfahrer anbelangt, so würden die Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer zum Verlust von Arbeitsplätzen und zur Abwanderung in westeuropäische Staaten führen. Darüber hinaus erhöht die fragliche Bestimmung aufgrund der fehlenden Infrastruktur die Ermüdung und den Stress der Fahrer.

418. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2) Analyse

419. Zur Prüfung der Bestimmungen von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV und ihrer Tragweite verweise ich auf die Erwägungen, die ich oben in den Nrn. 281 bis 293 angestellt habe.

420. Zu den Rügen Rumäniens habe ich oben in Nr. 394 ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 nicht das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine in die Unionsrechtsordnung eingeführt hat, sondern lediglich das bestehende Recht, das sich aus der alten Fassung von Art. 8 ergibt, kodifiziert hat. Nr. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in der Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil *Vaditrans*.

421. Da das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine bereits vor dem Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 in Kraft war, kann daher nicht geltend gemacht werden, dass der Erlass dieser Bestimmung zu einem Anstieg der Kosten oder zu einem Rückgang der Einnahmen für die Beförderer oder zu nachteiligen Folgen für die Fahrer führen würde.

422. Daraus folgt, dass der Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, dass der Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 als schwerwiegende Beeinträchtigung der Interessen von Verkehrsunternehmern und Fahrern gegen die Anforderungen von Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV verstoße, zurückzuweisen ist.

c) Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung

1) Vorbringen der Parteien

423. Mit ihren Klagen machen die Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20) und Rumänien (Rechtssache C-546/20) geltend, dass Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 nicht den Anforderungen entspreche, die sich aus dem in Art. 18 AEUV niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung ergäben. Die Republik Bulgarien beruft sich ferner auf die Art. 20 und 21 der Charta sowie auf den in Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 95 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten.

424. Die Republik Bulgarien und Rumänien machen geltend, dass das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sowohl der an der geografischen Peripherie der Union ansässigen Verkehrsunternehmen als auch der für diese Unternehmen beschäftigten Fahrer verstoße. Für Verkehrsunternehmen mit Sitz in Mitgliedstaaten im Zentrum der Europäischen Union und für ihre Fahrer ist es viel einfacher, dieses Verbot einzuhalten, als für Verkehrsunternehmer, die in Mitgliedstaaten an der Peripherie der Europäischen Union ansässig sind, und für ihre Fahrer. Innerhalb desselben Mitgliedstaats würde das Verbot einheimische Fahrer und Fahrer aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren. Inländische Fahrer wären vom Mangel an geeigneten Unterkünften und sicheren Parkplätzen nicht betroffen, da sie zu Hause schlafen und ihre Lkw in der Betriebszentrale des Spediteurs abstellen können. Dies ist nicht der Fall bei Fahrern, die bei Verkehrsunternehmen beschäftigt sind, die in Staaten an der Peripherie der Europäischen Union ansässig sind, die wegen des Mangels an geeigneten Unterkünften und sicheren Parkplätzen gezwungen sind, sich nicht an dieses Verbot zu halten, was die Kosten der Verkehrsunternehmer, von denen die meisten KMU sind, erhöht.

425. Im Übrigen könne eine Beurteilung der Auswirkungen der Bestimmungen der Verordnung 2020/1054 auf den Verkehrsmarkt nicht ohne Berücksichtigung der Verordnung 2020/1055 und der Richtlinie 2020/1057 vorgenommen werden, die ebenfalls Teil des Mobilitätspakets seien. Eine Gesamtwürdigung des ersten Zuges zur Mobilität würde somit zeigen, dass die Regelung im Hinblick auf die tatsächliche Möglichkeit, Verkehrsdienste in der Union zu erbringen, zu Lasten dieser Züge diskriminiert.

426. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

427. Die Republik Bulgarien und Rumänien machen geltend, dass der Unionsgesetzgeber durch den Erlass von Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 und damit durch die Beibehaltung des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung verstoßen habe, da dieses Verbot eine Diskriminierung sowohl zwischen Fahrern als auch zwischen Beförderern impliziere.

428. Insoweit weise ich zunächst darauf hin, dass das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus unterschiedslos und in gleicher Weise für jedes Verkehrsunternehmen gilt, das Straßentransporte durchführt, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen, sowie für jeden Fahrer, der in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt(215). Die Bestimmung gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Fahrers oder des Arbeitgebers. Daraus folgt, dass diese Verpflichtung als solche weder ausdrücklich eine Unterscheidung zwischen Fahrern noch zwischen Verkehrsunternehmen vorsieht.

429. Sodann befinden sich meines Erachtens Fahrer, die grenzüberschreitende Beförderungen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten durchführen, und Fahrer, die in dem Mitgliedstaat, in dem ihr Arbeitgeber ansässig ist, inländische Beförderungen durchführen, nicht notwendigerweise in vergleichbaren Situationen, insbesondere in Bezug auf die Ziele der Bestimmung, die das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine vorsieht.

430. Insoweit weise ich erstens darauf hin, dass, wie sich aus der in Rn. 79 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, die Vergleichbarkeit der verschiedenen Sachverhalte anhand des Ziels und des Zwecks des in Rede stehenden Unionsrechtsakts zu beurteilen ist. Zum anderen ergibt sich aus Rn. 373 des vorliegenden Urteils, dass das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand im Wesentlichen darauf abzielt, die Arbeitsbedingungen der Fahrer zu verbessern, was auch zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit beiträgt.

431. Das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus soll eindeutig Fahrer schützen, die längere Zeit nicht an ihrem Wohnort verbringen und daher aufgrund ihrer Arbeit verpflichtet sind, ihre wöchentlichen Ruhezeiten außerhalb dieses Ortes zu verbringen. Für den Fall, dass ein Fahrer seine wöchentliche Ruhezeit zu Hause verbringen kann, ist dieses Verbot nicht einschlägig. Unter diesem Gesichtspunkt sind die in Rn. 429 des vorliegenden Urteils genannten Situationen zweier Arten von Fahrern daher nicht vergleichbar.

432. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass, wie oben in Nr. 43 ausgeführt, die Unterscheidung zwischen grenzüberschreitendem und innerstaatlichem Verkehr sowie zwischen gebietsansässigen und gebietsfremden Verkehrsunternehmern in Art. 91 Abs. 1 Buchst. a und b AEUV ausdrücklich vorgesehen ist. Das Unionsrecht sieht daher auf der Ebene des Primärrechts im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik einen unterschiedlichen Ansatz zwischen den Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr und den innerstaatlichen Verkehr vor.

433. Folgt man der Logik der beiden genannten Mitgliedstaaten, würde es im Übrigen zu einer noch stärkeren Diskriminierung zwischen den im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Fahrern gestatten, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten an Bord des Fahrzeugs zu verbringen, und den Fahrern aus anderen Mitgliedstaaten, die ihre normale wöchentliche Ruhezeit einlegen müssten, ein noch größeres Maß an Diskriminierung zwischen inländischen Fahrern, die ihre normale wöchentliche Ruhezeit einlegen müssten in der Kabine, d. h. an einem Ort, der für so lange Ruhezeiten nicht geeignet ist (216).

434. Schließlich ergibt sich aus dem Vorbringen der beiden genannten Mitgliedstaaten, dass die von ihnen geltend gemachte angebliche Diskriminierung nicht auf das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine als solche zurückzuführen ist, sondern auf den möglichen aktuellen Zustand der europäischen Infrastruktur und insbesondere auf die unzureichende Zahl von sicheren Parkplätzen und geeigneten Unterbringungsplätzen in deren Nähe.

435. Im Rahmen der beschränkten gerichtlichen Kontrolle, die der Gerichtshof in einem Bereich wie der Verkehrspolitik auch hinsichtlich der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes anerkannt hat(217), kann der Unionsrichter nicht seine eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen des Unionsgesetzgebers setzen, indem er – wegen eines etwaigen derzeitigen Fehlens geeigneter Infrastruktur – die Entscheidung des Gesetzgebers, das bestehende Recht nicht zu ändern, in Frage stellt und dafür, dass die sozialen Rechte der Fahrer nicht eingeschränkt wurden, indem ihnen gestattet wurde, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten an einem Ort zu verbringen, der für so lange Ruhezeiten nicht geeignet ist.

436. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die gegen Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 erhobenen Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gerügt wird, zurückzuweisen sind.

d) Zum Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr und den Binnenmarkt

1) Vorbringen der Parteien

437. Rumänien macht geltend, Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen die Bestimmungen des Unionsrechts über den freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen und den Binnenmarkt. In Bezug auf den in Art. 58 Abs. 1 AEUV vorgesehenen freien Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs würde die Anwendung des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine zu einer Beschränkung dieser Freiheit führen, da die Beförderungswege auf unbestimmte Zeit beschränkt auf Fahrten, die innerhalb eines Zeitraums durchgeführt werden können, der keine wöchentliche Ruhezeit des Fahrers erfordert oder der auf der Grundlage des Vorhandenseins sicherer Parkplätze festgelegt wird. Infolge dieser Einschränkung würde die Maßnahme de facto zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führen. Dies würde zu einem Rückschlag bei der Verwirklichung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung dieses Marktes gemäß Artikel 3 EUV führen, das auch eines der Ziele ist, die die Kommission in ihrer Folgenabschätzung (218) festgelegt hat.

438. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

439. Wie sich aus den Nrn. 44 ff. des vorliegenden Urteils ergibt, muss die Anwendung der Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Verkehrs nach dem AEU-Vertrag durch die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik verwirklicht werden, und der freie Verkehr von Verkehrsdienstleistungen wird ausschließlich insoweit gewährleistet, als dieses Recht durch vom Unionsgesetzgeber erlassene Maßnahmen des abgeleiteten Rechts gewährt worden ist. der Union im Rahmen dieser gemeinsamen Politik.

440. Daraus folgt, dass, selbst wenn Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, wie Rumänien geltend macht, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs mit sich bringt, da es dem Unionsgesetzgeber freisteht, in Ausübung seines weiten Ermessens durch die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik den Grad der Liberalisierung dieses Sektors zu erreichen, den er für angemessen hält, Dieser Umstand führt in keiner Weise zu einem Verstoß gegen die Bestimmungen des Unionsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr und den Binnenmarkt. Daraus folgt, dass meines Erachtens auch dieser Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

e) Ergebnis zu den Klagegründen betreffend das Verbot der wöchentlichen Ruhezeit in der Kabine

441. Nach alledem sind meines Erachtens alle Klagegründe zurückzuweisen, die von der Republik Bulgarien (Rechtssache C-543/20), Rumänien (Rechtssache C-546/20) und Ungarn (Rechtssache C-551/20) gegen Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 geltend gemacht werden.

3. Zu den Klagegründen, die Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 betreffen

442. Mit seiner Klage in der Rechtssache C-551/20 beantragt Ungarn die Nichtigerklärung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054, mit dem der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verpflichtung zum Einbau von Fahrtenschreibern der Klasse V2, d. h. der intelligenten Fahrtenschreiber der zweiten Generation, vorverlegt wurde.

443. Während es nach den vor dem Erlass der Verordnung 2020/1054 geltenden Rechtsvorschriften möglich gewesen wäre, der Verpflichtung zum Einbau von Fahrtenschreibern V2 bis zum 15. Juni 2034 nachzukommen(219), ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 dieser Verordnung in Verbindung mit Nr. 8 dieses Artikels, in dem die Fristen für den Erlass der Spezifikationen für Fahrtenschreiber V2 durch die Kommission festgelegt sind, in der Erwägung, dass Fahrzeuge, die mit digitalen oder analogen Fahrtenschreibern ausgerüstet sind, bis zum 31. Dezember 2024 und Fahrzeuge mit intelligenten Fahrtenschreibern bis spätestens 2025 mit Fahrtenschreibern V2 ausgerüstet sein müssen, wenn dieses Organ die Durchführungsverordnung, die diese Spezifikationen enthält, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen erlässt und anwendet. Die Kommission hat die technischen Spezifikationen für intelligente Fahrtenschreiber am 16. Juli 2021 (220) angenommen und am 16. Mai 2023 geändert (221).

444. Ungarn stützt seinen Antrag auf Nichtigerklärung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 auf drei Gründe, mit denen es erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zweitens einen Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit und drittens einen Verstoß gegen Art. 151 rügt. Absatz 2 AEUV.

a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

445. Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund macht Ungarn, unterstützt durch Rumänien, die Republik Lettland und die Republik Estland, geltend, der Unionsgesetzgeber habe mit dem Erlass von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem er die wirtschaftlichen Folgen der erheblichen Verschiebung der Frist für den Einbau der

Fahrtenschreiber V2 nicht geprüft habe. Da diese Bestimmung nicht im Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung enthalten ist, wurde zu diesem Punkt keine Folgenabschätzung durchgeführt. Die Bestimmungen, mit denen die Frist für den Einbau des Fahrtenschreibers geändert wurde, wurden gemäß der Vereinbarung zwischen dem Parlament und dem Rat in den Entwurf aufgenommen, ohne dass auch diese Organe eine Folgenabschätzung durchgeführt hätten.

446. Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass auf die Folgenabschätzung verzichtet werden kann, wenn der Gesetzgeber über objektive Informationen verfügt, die es ihm ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu beurteilen. Ungarn weist jedoch darauf hin, dass ihm weder das Vorhandensein solcher Informationen noch eine Analyse durch den Gesetzgeber bekannt sei.

447. Ungarn macht ferner geltend, dass die vom Parlament und vom Rat vorgeschlagenen Bestimmungen wesentliche Änderungen dieses Kommissionsvorschlags im Sinne der oben in den Nrn. 62 ff. genannten Interinstitutionellen Vereinbarung darstellten und dass es daher gerechtfertigt gewesen wäre, zusätzlich eine Folgenabschätzung durchzuführen oder die Kommission mit deren Durchführung zu beauftragen. Zwei Studien, die im Februar und März 2018 durchgeführt wurden, untersuchten die Kosten der Befolgung, gingen jedoch nicht ausdrücklich auf die Frage der Verhältnismäßigkeit ein, obwohl in der zweiten Studie die Möglichkeit einer Unverhältnismäßigkeit angesprochen wurde. Darüber hinaus hält Ungarn es in diesem Zusammenhang für besonders problematisch, dass die neue Technologie (V2) noch nicht auf dem Markt ist, obwohl nicht klar ist, wann dies der Fall sein wird.

448. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) *Analyse*

449. Mit diesem Rechtsmittelgrund wirft Ungarn dem Unionsgesetzgeber im Wesentlichen vor, Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 erlassen und damit die Frist für den Einbau von Fahrtenschreibern V2 erheblich vorverlegt zu haben, ohne eine Folgenabschätzung angefordert zu haben und ohne über ausreichende Informationen zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der schließlich erlassenen Maßnahme zu verfügen.

450. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass zwischen den Parteien unstreitig ist, dass die Folgenabschätzung – sozialer Aspekt, die die Kommission im Hinblick auf die Überarbeitung der Verordnungen^{Nrn. 561/2006 und 165/2014} durchgeführt hat, die Frist für den Einbau der Fahrtenschreiber V2 nicht abdeckte, da die Kommission in ihrem Vorschlag zur Änderung der letztgenannten Verordnung nicht beabsichtigte, Vorverlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens der Verpflichtung zum Einbau von Fahrtenschreibern V2.

451. Aus der oben in den Nrn. 65 und 72 angeführten Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass zum einen das Fehlen einer Folgenabschätzung nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden kann, wenn der Unionsgesetzgeber über ausreichende Informationen verfügt, um die Verhältnismäßigkeit einer erlassenen Maßnahme beurteilen zu können, und zum anderen nur bei wirksamer Ausübung seines Ermessens. Der EU-Gesetzgeber kann nicht nur die Folgenabschätzung, sondern auch jede andere Informationsquelle berücksichtigen.

452. Im vorliegenden Fall hat die Kommission, wie der Rat und das Parlament geltend machen, im März 2018 den Abschlussbericht einer Studie über Maßnahmen zur Förderung der Einführung des intelligenten Fahrtenschreibers veröffentlicht, obwohl die streitige Maßnahme weder in den Vorschlag der Kommission noch in die Folgenabschätzung – soziale Komponente aufgenommen wurde. Ungarn bestreitet nicht, dass das Ziel dieser Studie darin bestand, verschiedene politische Optionen zur Beschleunigung der Einführung des intelligenten Fahrtenschreibers zu bewerten und insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und straßenverkehrssicheren Auswirkungen zu bewerten, die die Einhaltung der Vorschriften für Fahrzeuge, die vor Juni 2019 zugelassen wurden, erfordern (222). Die Studie der Kommission umfasste eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen und die nationalen Behörden, die Auswirkungen auf die Straßenverkehrssicherheit, die sozialen Auswirkungen und die Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Darüber hinaus führte das Parlament im Jahr 2018 eine Studie durch, um die Kosten und den Nutzen des Einbaus eines intelligenten Fahrtenschreibers für schwere Nutzfahrzeuge im internationalen Verkehr bis Januar 2020 zu bewerten (223). Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht auch hervor, dass der Gesetzgeber diese Studien im Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass der Verordnung 2020/1054 geführt hat, geprüft und berücksichtigt hat.

453. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass die Unionsorgane, die den streitigen Rechtsakt erlassen haben, vor dem Gerichtshof nachgewiesen haben, dass der streitige Rechtsakt in wirksamer Ausübung ihres Ermessens erlassen wurde, und dass sie die wesentlichen Tatsachen, die sie zur Grundlage des angefochtenen Rechtsakts herangezogen haben, klar und eindeutig dargelegt und dargelegt haben.

454. Die übrigen von Ungarn vorgebrachten Argumente können diese Beurteilung nicht in Frage stellen.

455. Erstens ist der von Ungarn behauptete Umstand, dass in den beiden genannten Studien die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht speziell untersucht worden sei, unerheblich. Es ist Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage der verfügbaren Informationen die erforderliche Abwägung zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen vorzunehmen, um unter Berücksichtigung der mit der streitigen Maßnahme verfolgten Ziele einen Ausgleich zwischen ihnen zu gewährleisten. Es kann daher nicht verlangt werden, dass die grundlegenden Daten, auf denen die Ausübung des Ermessens des Gesetzgebers beruht, im Rahmen einer konkreten Beurteilung der Verhältnismäßigkeit dargestellt werden. Insoweit weise ich auch darauf hin, dass, wie sich aus der in Rn. 72 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, die Form der Aufzählung der vom Unionsgesetzgeber berücksichtigten Basisdaten unerheblich ist.

456. Zweitens kann der von Ungarn geltend gemachte Umstand, dass die Technologie (V2) noch nicht auf dem Markt sei, selbst wenn sie etabliert wäre – was nicht der Fall ist –, die Verhältnismäßigkeit der streitigen Maßnahme nicht in Frage stellen.

457. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass nach der oben in Nr. 74 angeführten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts anhand der Informationen zu beurteilen ist, über die der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Regelung verfügte. Die Unionsorgane haben, ohne dass Ungarn dem widersprochen hätte, nachgewiesen, dass der Gesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens über Informationen verfügte, wonach die in Rede stehende Technologie im Jahr 2022 fertig gewesen wäre und dass der Einbau der Fahrtschreiber V2 bis Ende 2024 hätte abgeschlossen werden können (224).

458. Zum anderen wurde die Frist für den Einbau von Fahrtschreibern V2 in der Verordnung 2020/1054 in einer eher untypischen Weise festgelegt, da sie nicht auf ein bestimmtes Datum Bezug genommen wurde, sondern auf einen Zeitraum ab dem Erlass der technischen Modalitäten durch die Kommission, die erforderlich waren, um sicherzustellen, dass genügend Zeit für die Entwicklung dieser neuen Fahrtschreiber zur Verfügung stand. Wie ich oben in Rn. 443 ausgeführt habe, hat die Kommission die technischen Spezifikationen für intelligente Fahrtschreiber am 16. Juli 2021 erlassen und kürzlich sogar geändert, um den gemeinsamen Betrieb dieser intelligenten Fahrtschreiber der zweiten Version trotz gewisser Verzögerungen aus technischen Gründen zu gewährleisten. Diese Entwicklungen zeigen meines Erachtens, dass die Entscheidung des Gesetzgebers im Hinblick auf die Methode der Festlegung der Frist für den Einbau von Fahrtschreibern V2, die Flexibilität bei der Umsetzung dieser Verpflichtung gewährleisten sollte, angemessen ist.

459. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass meines Erachtens der Klagegrund zurückzuweisen ist, mit dem geltend gemacht wird, der Unionsgesetzgeber habe durch den Erlass von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

b) Zum Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

1) Vorbringen der Parteien

460. Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund macht Ungarn geltend, die Verlängerung der Frist für den Einbau der Fahrtschreiber V2 verstoße gegen das berechnete Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer und damit gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit. Nach den vor dem Erlass der Verordnung 2020/1054 geltenden Rechtsvorschriften(225) hätten die Wirtschaftsteilnehmer zu Recht davon ausgehen können, dass sie nach dem Erlass der Durchführungsbestimmungen über eine Frist von fünfzehn Jahren verfügten, um der Verpflichtung zum Einbau intelligenter Fahrtschreiber nachzukommen. Die Wirtschaftsteilnehmer vertrauten nicht nur auf die Aufrechterhaltung eines bestehenden Zustands, sondern der Gesetzgeber setzte in Ausübung seines Ermessens selbst eine Frist, an die sie ihre wirtschaftlichen Entscheidungen stützen konnten. Eine Änderung dieser Frist ist daher nur aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses möglich. In Ungarn würde die Verpflichtung zum Einbau des Fahrtschreibers V2 aufgrund der zu erwartenden Verzögerungen etwa 60 % der Flotte betreffen und die Stückkosten auf etwa 2 000 EUR geschätzt werden.

461. Da der Gesetzgeber die Verordnung 2020/1054 am 15. Juli 2020 erlassen hat, konnte ab diesem Zeitpunkt der neue Zeitpunkt der Befolgungspflicht mit Sicherheit bekannt sein. Folglich könne nur dieser Zeitpunkt den Beginn der den Wirtschaftsteilnehmern zur Verfügung stehenden Anpassungsfrist markieren und nicht den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studien, die sich erstmals mit dieser Frage befasst hätten. Selbst wenn die Wirtschaftsteilnehmer diese Studien gekannt hätten, hätten sie nicht mit Sicherheit wissen können, welche Lösung gewählt worden wäre.

462. Keiner der Gründe, die im 27. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 als Rechtfertigung für eine Änderung der Fristen für die Einführung von Fahrtschreibern V2 angeführt werden, stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar. Was erstens die Wirksamkeit der Kontrolle der Anwendung der Sozialvorschriften in Bezug auf die Kosten betrifft, so ist diese im Gesetzgebungsverfahren nicht wirklich geprüft worden. Zweitens stellen die rasche Entwicklung neuer Technologien und die Digitalisierung der Wirtschaft insgesamt keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar, die eine Verletzung des berechtigten Vertrauens der Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen könnten. Darüber hinaus sind die V2-Fahrtschreiber noch

nicht entwickelt und das Datum ihrer Markteinführung unbekannt. Was drittens das Erfordernis gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Bereich des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs anbelangt, so ist schwer zu verstehen, warum internationale Unternehmen aus Drittstaaten dieser Verpflichtung nicht unterliegen. Das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugpersonals (AETR-Übereinkommen) sieht derzeit die Verpflichtung zum Einbau eines digitalen Fahrtenschreibers vor.

463. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2) Analyse

464. Ich habe bereits oben in den Nrn. 117 ff. der vorliegenden Schlussanträge, auf die ich Bezug nehme, die Grundsätze analysiert, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit aufgestellt hat.

465. Was den Grundsatz des Vertrauensschutzes anbelangt, der sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergibt, so steht nach ständiger Rechtsprechung jedem Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit offen, sich auf diesen Grundsatz zu berufen, bei dem ein Organ berechnete Erwartungen geweckt hat. Für die Zwecke dieser Rechtsprechung stellen genaue, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Informationen aus maßgeblichen und zuverlässigen Quellen(226) Zusicherungen dar, die unabhängig von der Form ihrer Mitteilung solche Erwartungen wecken können.

466. Dagegen kann sich ein umsichtiger und verständiger Wirtschaftsteilnehmer, wenn er in der Lage ist, den Erlass einer Unionsmaßnahme vorherzusehen, die geeignet ist, seine Interessen zu beeinträchtigen, beim Erlass dieser Maßnahme nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen(227).

467. Was die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes aufgrund des Handelns des Unionsgesetzgebers betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof anerkannt hat, dass der Gesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, wenn sein Handeln Entscheidungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art umfasst und wenn er komplexe Beurteilungen und Beurteilungen vorzunehmen hat(228).

468. Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass ein Wirtschaftsteilnehmer nicht auf das völlige Fehlen einer Gesetzesänderung vertrauen kann, sondern nur die Modalitäten der Anwendung einer solchen Änderung in Frage stellen kann(229).

469. Ebenso verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht, dass keine Gesetzesänderung vorgenommen wird, sondern verpflichtet den Gesetzgeber, die besondere Situation der Wirtschaftsteilnehmer zu berücksichtigen und gegebenenfalls Anpassungen an die Anwendung der neuen Rechtsvorschriften vorzusehen(230).

470. Im Übrigen kann nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Tragweite des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht so weit ausgedehnt werden, dass er generell die Anwendung neuer Rechtsvorschriften auf die künftigen Auswirkungen von Sachverhalten ausschließt, die unter der früheren Regelung entstanden sind(231), insbesondere in Bereichen, deren Gegenstand eine ständige Anpassung erfordert(232).

471. Im vorliegenden Fall kann meines Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer im Einklang mit der oben angeführten Rechtsprechung genaue, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen erhalten haben, die es gerechtfertigt hätten, ein berechtigtes Vertrauen darauf zu haben, dass das Regelungsumfeld unverändert bleiben würde und sie daher in jedem Fall einen Zeitraum von fünfzehn Jahren nach Erlass der Durchführungsbestimmungen, um die Anforderung für den Einbau intelligenter Fahrtenschreiber zu erfüllen.

472. Daraus folgt keineswegs, dass der Gesetzgeber eine unbedingte Verpflichtung eingegangen wäre, dass der für Fahrtenschreiber geltende Rechtsrahmen für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren unverändert bleibt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es nicht ungewöhnlich ist, dass der Rechtsrahmen wiederholt angepasst wird, insbesondere in Bereichen, die sich mit sich rasch entwickelnden technischen und/oder technologischen Fragen befassen und durch einen raschen und kontinuierlichen technischen Fortschritt gekennzeichnet sind.

473. Ich teile auch die Auffassung der Organe, dass ein umsichtiger und verständiger Kraftverkehrsunternehmer in Anbetracht der beiden oben in Nr. 452 genannten Dokumente, die auf Konsultationen mit Vertretern des betroffenen Wirtschaftszweigs und der Beteiligten beruhen, zumindest seit der Veröffentlichung dieser Studien nicht außer Acht zu lassen, dass der Unionsgesetzgeber eine mögliche Änderung der Vorschriften über Fahrtenschreiber in Erwägung gezogen hat. Ein solcher Wirtschaftsteilnehmer war daher in der Lage, diese Möglichkeit im Rahmen seiner wirtschaftlichen Entscheidungen zu berücksichtigen.

474. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die streitige Bestimmung mit sofortiger Wirkung und ohne Vorwarnung einen spezifischen Vorteil beseitigt hätte, den die Regelung den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern gewährte. Vielmehr verfügen die Wirtschaftsteilnehmer nach der Verordnung (EU)

2020/1054 über eine Frist von vier bis fünf Jahren, um die neuen Vorschriften über intelligente Fahrtenschreiber einzuhalten.

475. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass auch der Klagegrund Ungarns zurückzuweisen ist, mit dem geltend gemacht wird, Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 sei unter Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit erlassen worden.

c) Verstoß gegen Art. 151 Abs. 2 AEUV.

1) Vorbringen der Parteien

476. Ungarn macht geltend, Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 verstoße gegen die in Art. 151 Abs. 2 AEUV vorgesehene Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Union. Auch wenn diese Verordnung im Rahmen der Verkehrspolitik erlassen wurde und auf Art. 91 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage beruht, fällt sie zweifellos in den Bereich der Sozialpolitik. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch eine Angleichung der Rechtsvorschriften kann nicht erfolgen, ohne gleichzeitig die Notwendigkeit zu berücksichtigen, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft zu erhalten. Gegenwärtig gelten jedoch ähnliche Anforderungen an den Fahrtenschreiber V2 nicht für Fahrzeuge von Unternehmen, die nicht in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, während nach dem AETR-Übereinkommen die Fahrzeuge von Unternehmen, die in den Ländern, für die es gilt, niedergelassen sind, nur über einen digitalen Fahrtenschreiber verfügen dürfen, der ihnen somit die Möglichkeit geben würde, ein Wettbewerbsvorteil. Zwar hat der Gesetzgeber im 34. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 selbst die Notwendigkeit anerkannt, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Union zu erhalten, doch erlegt der Gesetzestext der Kommission insoweit keine spezifische Verpflichtung oder Frist auf, so dass keine Garantie dafür besteht, dass das AETR-Übereinkommen entsprechend geändert wird oder zumindest dass die entsprechenden Verhandlungen in naher Zukunft aufgenommen werden können. Wenn der Gesetzgeber nicht an eine Ergebnisspflicht gebunden ist, trifft er eine Sorgfaltspflicht in dem Sinne, dass er alles in seiner Macht Stehende tun muss, um sicherzustellen, dass die Union keinen Wettbewerbsnachteil erleidet. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, genügt es nicht, einen Erwägungsgrund zu erlassen, der keine bindende Wirkung hat.

2) Analyse

477. Art. 151 AEUV, dessen Verletzung Ungarn im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes geltend macht, ist der erste Artikel des Titels X des Dritten Teils des AEU-Vertrags, der der "Sozialpolitik" gewidmet ist. Nach seinem Unterabsatz 2 führen die Union und die Mitgliedstaaten für die Zwecke der in Unterabsatz 1 dieses Artikels genannten sozialpolitischen Ziele "Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere im Bereich der vertraglichen Beziehungen, und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung tragen".

478. Schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass sie eine bloße Pflicht zur "Berücksichtigung" vorsieht. Wie sich aus den Rn. 288 ff. des vorliegenden Urteils ergibt – und wie dies auch bei Art. 91 Abs. 1 und Art. 94 AEUV der Fall ist – hat eine solche Verpflichtung keinen absoluten Wert, sondern verpflichtet den Unionsgesetzgeber lediglich, bei den im Bereich der Sozialpolitik erlassenen Maßnahmen die dort genannten spezifischen Parameter und Ziele zu berücksichtigen. und insbesondere die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten.

479. Ungarn wirft dem Gesetzgeber vor, diesem Erfordernis nicht Rechnung getragen zu haben, da nach dem AETR-Übereinkommen die Fahrzeuge von Unternehmen mit Sitz in den Drittländern, für die dieses Abkommen gilt, nicht mit einem Fahrtenschreiber V2 ausgestattet sein dürfen, was ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschafft.

480. Aus dem 34. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 geht jedoch hervor, dass der Gesetzgeber ausdrücklich davon ausgegangen ist, dass "es wichtig [ist], dass in Drittländern niedergelassene Verkehrsunternehmen bei der Durchführung von Straßenverkehrsbeförderungen im Gebiet der Union Vorschriften unterliegen, die den Vorschriften der Union gleichwertig sind", und dass "[d]ie Kommission die Anwendung dieses Grundsatzes auf Unionsebene bewerten und geeignete Lösungen vorschlagen [sollte], die auszuhandeln sind im Rahmen des [AETR]".

481. Unter diesen Umständen kann nicht geltend gemacht werden, dass der Gesetzgeber die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften, einschließlich derjenigen über Fahrtenschreiber, die für Verkehrsunternehmen in der Union einerseits und für Verkehrsunternehmen aus Drittländern gelten, wenn diese im Gebiet der Union Straßentransporte durchführen, nicht "berücksichtigt" hätte. überdies.

482. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass meines Erachtens auch der dritte Klagegrund, den Ungarn gegen Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 geltend macht, zurückzuweisen ist, ohne dass auf die Frage eingegangen zu werden braucht, ob Art. 151 AEUV, die Bestimmung des Titels X über die "Sozialpolitik", gilt für einen Gesetzgebungsakt, der im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Titel IV erlassen wird und auf der Rechtsgrundlage von Artikel 91 Absatz 1 AEUV beruht.

483. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der Antrag Ungarns auf Nichtigkeitsklärung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 2020/1054 in der Rechtssache C-551/20 insgesamt zurückzuweisen ist.

4. Zu den Klagegründen zu Art. 3 der Verordnung 2020/1054

484. Mit ihrer Klage in der Rechtssache C-541/20 beantragt die Republik Litauen die Nichtigkeitsklärung von Art. 3 der Verordnung 2020/1054, der vorsieht, dass diese Verordnung – mit zwei Ausnahmen, die in diesem Zusammenhang nicht einschlägig sind(233) – am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft tritt. Diese Verordnung wurde am 17. Juli 2020 im *Amtsblatt* veröffentlicht und trat somit am 20. August 2020 in Kraft.

485. Die Republik Litauen stützt ihre Klage auf drei Gründe. Vor der Prüfung dieser Klagegründe ist zunächst zu prüfen, ob sie ins Leere gehen.

a) Zur Begründetheit der Klagegründe in Bezug auf Art. 3 der Verordnung 2020/1054

486. Mit ihren drei Rechtsmittelgründen stellt die Republik Litauen Art. 3 der Verordnung 2020/1054 in Frage, der eine Frist von 20 Tagen für das Inkrafttreten dieser Verordnung vorsieht. Der Rat und das Parlament machen jedoch geltend, dass selbst dann, wenn dieser Artikel gemäß Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV für nichtig erklärt würde, der Zeitpunkt des Inkrafttretens für diese Verordnung weiterhin gelten würde.

487. Insoweit weise ich darauf hin, dass nach Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV Gesetzgebungsakte "zu dem darin festgelegten Zeitpunkt oder, falls ein solcher nicht vorhanden ist, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten".

488. Wie der Vizepräsident des Gerichtshofs im Rahmen des von der Republik Litauen eingeleiteten Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes ausgeführt hat, handelt es sich bei Art. 3 der Verordnung 2020/1054 jedoch lediglich um eine Umsetzung von Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV(235).

489. Dieser Umstand bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die Nichtigkeitsklärung von Art. 3 bedeuten würde, dass diese Frist für das Inkrafttreten von 20 Tagen jedenfalls in Kraft von Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV gelten würde. Diese Bestimmung des AEU-Vertrags sieht auch vor, dass der Gesetzgeber, wenn er es für angebracht hält, beschließen kann, eine andere Frist für das Inkrafttreten eines Gesetzgebungsakts anzuwenden. Mit ihren Klagegründen stellt die Republik Litauen die Entscheidung des Unionsgesetzgebers in Frage, diese "Versäumnisfrist" von 20 Tagen ab der Veröffentlichung im *Amtsblatt* für das Inkrafttreten der Verordnung 2020/1054 beizubehalten, ohne andererseits eine längere Frist für das Inkrafttreten vorzusehen, wie dies in dieser Bestimmung des AEU-Vertrags ausdrücklich zulässig ist. Die Republik Litauen macht geltend, dass nämlich eine ausreichende Übergangszeit erforderlich sei, um es den Mitgliedstaaten und den betroffenen Betreibern zu ermöglichen, sich an die neuen Vorschriften dieser Verordnung anzupassen, insbesondere an die Bestimmungen über das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand und die Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer.

490. Daraus folgt, dass, wenn der Gerichtshof den Klagegründen der Republik Litauen stattgeben und Art. 3 der Verordnung 2020/1054 mit der Begründung für nichtig erklären sollte, dass die Anwendung der darin vorgesehenen Frist von 20 Tagen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei, eine solche Nichtigkeitsklärung entgegen dem Vorbringen dieser beiden Unionsorgane in keiner Weise die Anwendung dieser Frist zur Folge haben könnte, für rechtswidrig erklärt und damit dieser Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäß Art. 297 Abs. 1 Unterabs. Vielmehr würde das gesamte Inkrafttreten dieser Verordnung in Frage gestellt.

491. Daher gehen meines Erachtens die von der Republik Litauen in Bezug auf Art. 3 der Verordnung 2020/1054 geltend gemachten Klagegründe nicht ins Leere.

b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

492. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund macht die Republik Litauen geltend, dass die Republik Litauen dadurch, dass sie in Art. 3 der Verordnung 2020/1054 die Verpflichtung vorgesehen habe, innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 20 Tagen die Bestimmungen über das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand und die Verpflichtung über die Rückgabe von Fahrern [gemäß Art. 1Nr. 6 Buchst. c und d der Verordnung 2020/1054] hat der Unionsgesetzgeber nicht berücksichtigt, dass die Mitgliedstaaten und die Beförderungsunternehmen ohne einen Übergangszeitraum nicht in der Lage wären, sich an diese Verpflichtungen anzupassen, und nichts vorgetragen, was eine solche Dringlichkeit ihres Inkrafttretens rechtfertigen könnte. Indem die Unionsorgane einen ungeeigneten Mechanismus zur Durchführung der Verordnung 2020/1054 gewählt haben (indem sie weder einen Aufschub ihrer Anwendung noch einen Übergangszeitraum vorgesehen haben), haben sie somit eine nicht tragfähige Regelung geschaffen, deren Einhaltung aus verschiedenen objektiven Gründen besonders kompliziert ist, und damit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

493. Erstens hat der Unionsgesetzgeber nicht berücksichtigt, dass es derzeit nicht genügend angemessene und sichere Parkplätze gibt, auf denen die Fahrer in den Genuss angemessener Ruhebedingungen außerhalb des Führerhauses kommen könnten. Dies hätte zur Folge, dass die Transportunternehmen ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Risiken eingehen müssten, indem sie die Fahrer anweisen, den Lkw in Bereichen abzustellen, in denen die Sicherheit der Ladung nicht gewährleistet ist. Darüber hinaus hat die Kommission in der Folgenabschätzung selbst die Schwierigkeiten bestätigt, die sich aus dem Mangel an sicheren Unterkünften und Parkplätzen ergeben. Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. c der Verordnung 2020/1054 sei keine bloße Kodifizierung des Urteils *Vaditrans*, da es sich bei der Verpflichtung, die zulässigen Ruhezeiten in einer für Frauen und Männer geeigneten Unterkunft mit angemessener Schlafausstattung und sanitären Einrichtungen einzuhalten, um eine neue Verpflichtung handele. In jedem Fall müsse der Gesetzgeber auch bei der Kodifizierung einer Vorschrift das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anwenden, in dessen Rahmen er u. a. die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme beurteilen und prüfen müsse, ob sie leicht umzusetzen sei.

494. Zweitens verweist die Republik Litauen auf die Studie von 2019 und die oben in Nr. 351 genannten Daten.

495. Drittens macht die Republik Litauen geltend, dass der Unionsgesetzgeber, obwohl er vom EWSA, den Ausschüssen für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie Verkehr und Fremdenverkehr des Parlaments über die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verordnung 2020/1054 unterrichtet worden sei, diese Informationen ignoriert habe.

496. Viertens macht die Republik Litauen geltend, dass das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus auch andere wichtige Rechtsfragen aufwerfen würde, z. B. in Bezug auf Vorsichtsmaßnahmen und Versicherungsschutz, da der Fahrer die Ladung in den meisten Fällen unbeaufsichtigt auf einem ungesicherten Parkplatz abstellen müsse.

497. Fünftens macht die Republik Litauen geltend, dass die Ungerechtfertigkeit von Art. 3 der Verordnung 2020/1054 auch durch das Fehlen eines Auslegungsdokuments belegt werde, mit dem die Verkehrsunternehmen die Rückkehr der Fahrer an ihren Wohnort oder in die Betriebszentrale des Unternehmens organisieren könnten. Ohne solche Dokumente wäre die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern nur schwer umzusetzen, was zu unterschiedlichen Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten und den Verkehrsunternehmen führen würde.

498. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

499. Nach der oben in den Nrn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung muss bei der Prüfung des von der Republik Litauen geltend gemachten Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geklärt werden, ob Art. 3 der Verordnung 2020/1054 das Inkrafttreten dieser Verordnung von 20 Tagen nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* vorsieht und dadurch, dass der Unionsgesetzgeber keinen Übergangszeitraum speziell für das Inkrafttreten der Bestimmungen über das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand und die Verpflichtung über die Rückkehr der Fahrer vorgesehen hat, hat er das weite Ermessen, über das er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, offensichtlich überschritten, indem er sich für eine Maßnahme entschieden hat, die im Hinblick auf die Ziele, die er verfolgen wollte, offensichtlich ungeeignet ist oder die Nachteile, die in keinem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.

500. Was erstens die Ziele betrifft, die mit der Verordnung 2020/1054 und insbesondere mit den Bestimmungen über das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerhaus und die Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer verfolgt werden, verweise ich auf die Nrn. 196 ff. und 373 der vorliegenden Schlussanträge.

501. Was sodann erstens die Frist für das Inkrafttreten der in Art. ¹ Abs. ⁶ Buchst. c der Verordnung 2020/1054 vorgesehenen Verpflichtung betrifft, habe ich oben in Nr. 394 darauf hingewiesen, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass dieser Bestimmung das Verbot, die normale wöchentliche Ruhezeit in der Kabine einzulegen, nicht in die Unionsrechtsordnung eingeführt hat, sondern lediglich das bestehende Recht, das sich aus der alten Fassung von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 in seiner Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil *Vaditrans* ergibt, kodifiziert.

502. Daraus folgt, dass die Rüge der Republik Litauen im Wesentlichen darauf hinausläuft, diesem Gesetzgeber vorzuwerfen, keine Übergangsfrist für eine Vorschrift vorgesehen zu haben, die bereits in der Unionsrechtsordnung in Kraft war und die die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer daher bereits einhalten mussten.

503. Ich teile den Standpunkt der Republik Litauen, dass der Gesetzgeber auch bei der Kodifizierung des bestehenden Rechts nicht von seiner Verpflichtung befreit ist, die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme zu prüfen. Aus den Erwägungen in den Rn. 398 ff. ergibt sich jedoch zum einen, dass jeder – auch nur vorübergehende – Ansatz zur Beibehaltung des Verbots der normalen wöchentlichen Ruhezeiten im Führerhaus dazu geführt hätte, dass es den Fahrern gesetzlich gestattet gewesen wäre, diese Ruhezeiten an einem Ort zu verbringen, der wie der Gerichtshof ausdrücklich anerkannt hat(236), für derart lange Ruhezeiten nicht geeignet ist. Dies hätte zu einer Verringerung des sozialen Schutzes der Fahrer und damit zu einer

Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen geführt, was den Zielen der streitigen Regelung sowie dem Urteil Vaditrans zuwiderliefe.

504. Zweitens habe ich bereits oben in Nr. 400 ausgeführt, dass meines Erachtens ein etwaiges derzeitiges Fehlen einer geeigneten Infrastruktur nicht rechtfertigen kann, es den Fahrern gesetzlich zu gestatten, ihre normalen wöchentlichen Ruhezeiten an Bord des Fahrzeugs zu verbringen, d. h. an einem Ort, der für lange Ruhezeiten nicht geeignet ist.

505. Was das Vorbringen zu den vom EWSA und von den Ausschüssen des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren vorgelegten Informationen zum Zustand der Infrastruktur in Europa betrifft, verweise ich auf die oben in den Nrn. 261 und 410 dargelegten Erwägungen. Was das Vorbringen zu den Sicherungsmaßnahmen und dem Versicherungsschutz betrifft, so konnte Art. 1¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054, wie ich oben in Rn. 404 dargelegt habe, in keiner Weise zu einer Erhöhung der Risiken und Kosten für die Verkehrsunternehmen führen, da er sich darauf beschränkte, das bereits bestehende Recht zu kodifizieren.

506. Was zweitens die Frist für das Inkrafttreten der Verpflichtung nach Art. 1¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 betrifft, macht die Republik Litauen lediglich geltend, dass die Unverhältnismäßigkeit von Art. 3 dieser Verordnung durch das Fehlen eines Auslegungsdokuments belegt werde, auf dessen Grundlage die Verkehrsunternehmen die Rückführung der Fahrer hätten organisieren können. Aus der Prüfung in den Nrn. 125 ff. der vorliegenden Schlussanträge ergibt sich, dass die Bestimmung von Art. 1¹ Abs. 6 Buchst. d dieser Verordnung den Erfordernissen der Rechtssicherheit genügt, den Verkehrsunternehmen bei ihrer Umsetzung jedoch einen gewissen Spielraum lässt. Da diese Bestimmung hinreichend klar ist, um von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern umgesetzt zu werden, sind Auslegungsdokumente, die den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern bei der Erfüllung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Verpflichtung helfen können, zwar sicherlich nützlich, doch kann ihr Fehlen im Hinblick auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung in keiner Weise zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führen.

507. Nach alledem ist der Klagegrund, Art. 3 der Verordnung 2020/1054 sei unter Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erlassen worden, zurückzuweisen.

c) Zum Verstoß gegen die Begründungspflicht

1) Vorbringen der Parteien

508. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund macht die Republik Litauen geltend, dass Art. 3 der Verordnung 2020/1054 mit einem Begründungsmangel im Sinne von Art. 296 AEUV behaftet sei. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Vorschlags der Kommission hätten die Unionsorgane aufgrund der Folgenabschätzung und anderer Quellen gewusst, dass zum einen das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand zu praktischen Problemen bei der Durchführung dieser Bestimmung führen würde und zum anderen, dass die Verpflichtung zur Rückkehr der Fahrer die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ungerechtfertigt beschränke und dass es keine Regelung gebe klare Leitlinien für die Umsetzung dieser Verpflichtung. Da diese Informationen bekannt gewesen seien, hätten die Unionsorgane Argumente vorbringen müssen, die das Fehlen eines Übergangszeitraums oder eine Verschiebung des Inkrafttretens der Regelung stützen würden. Die im Kommissionsvorschlag genannten Ziele sind zwar wichtig, rechtfertigen aber nicht die Dringlichkeit des Inkrafttretens der neuen Vorschriften.

509. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2) Analyse

510. Art. 296 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die Rechtsakte der Unionsorgane zu begründen sind. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine solche Begründung der fraglichen Maßnahme und dem Kontext, in dem sie erlassen wurde, angepasst sein muss(237).

511. Wie ich oben in Nr. 487 ausgeführt habe, stellt die Frist von 20 Tagen nach der Veröffentlichung des Rechtsakts im Amtsblatt die in Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV "standardmäßig" vorgesehene Frist für das Inkrafttreten von Gesetzgebungsakten dar, unbeschadet der Möglichkeit des Unionsgesetzgebers, einen anderen Zeitpunkt zu wählen, wenn er dies für angemessen hält.

512. Meines Erachtens ergibt sich aus dieser Bestimmung, dass diese "Versäumnisfrist" im Allgemeinen und vorbehaltlich einiger Ausnahmen entsprechend dem Willen der Verfasser des AEU-Vertrags für das Inkrafttreten eines jeden Gesetzgebungsakts festgelegt werden soll.

513. Unter diesen Umständen neige ich zu der Annahme, dass der Unionsgesetzgeber grundsätzlich nur dann, wenn er beschließt, diese Frist nicht "von Amts wegen" zu erlassen, verpflichtet sein könnte, die Gründe darzulegen, aus denen er beschlossen hat, keine Frist zu erlassen und eine andere Frist anzuwenden.

514. Ungeachtet dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass das Vorbringen der Republik Litauen jedenfalls nicht belegen kann, dass der Unionsgesetzgeber im vorliegenden Fall gegen die Begründungspflicht verstoßen hat.

515. Was die Frist für das Inkrafttreten der in Art.¹ Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 vorgesehenen Verpflichtung betrifft, so hat diese Bestimmung lediglich das bestehende Recht kodifiziert, so dass das Verbot, die normale wöchentliche Ruhezeit in der Kabine einzulegen, zum Zeitpunkt ihres Erlasses bereits in Kraft war(238).), kann diese Bestimmung, wie von der Republik Litauen geltend gemacht, keine praktischen Probleme bei ihrer Durchführung "aufwerfen", die eine besondere Begründungspflicht rechtfertigen würden. Solche praktischen Probleme mag es bereits gegeben haben.

516. In Bezug auf die Frist für das Inkrafttreten der in Art.¹ Abs. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 vorgesehenen Verpflichtung beruht das Vorbringen, die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern beschränke die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in ungerechtfertigter Weise, auf einem falschen Verständnis dieser Bestimmung, wie sich aus den Rn. 125 bis 129 ergibt. Das Vorbringen, es gebe keine klaren Regeln für die Umsetzung dieser Verpflichtung, ist oben in Rn. 506 geprüft und zurückgewiesen worden.

517. Nach alledem ist auch der Klagegrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht in Bezug auf Art. 3 der Verordnung 2020/1054 zurückzuweisen.

d) Zum Verstoß gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit

1) Vorbringen der Parteien

518. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund wirft die Republik Litauen dem Parlament und dem Rat vor, als Mitgesetzgeber durch den Erlass von Art. 3 der Verordnung 2020/1054 gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen zu haben. Zum einen haben die Unionsorgane bei der Prüfung dieser Verordnung nicht nur in keiner Weise die Notwendigkeit gerechtfertigt, das Verbot, während der betreffenden Zeiträume im Taxi zu übernachten, und die Verpflichtung, die Fahrer an ihren Wohnort oder in die Betriebsstätte des Unternehmens zurückzuschicken, unverzüglich in Kraft zu setzen, sondern Außerdem haben sie nicht geprüft, inwiefern es möglich gewesen wäre, durch die Gewährung einer Übergangszeit die geeigneten Voraussetzungen zu schaffen, um den Mitgliedstaaten und den Verkehrsunternehmen die Anpassung an die neuen Verpflichtungen zu ermöglichen. Insbesondere haben die Unionsorgane keine Maßnahmen geprüft, die es ermöglichen würden, die bestehende Situation zu verbessern, indem sie es den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich schrittweise an diese neuen Verpflichtungen anzupassen, und die sicherstellen würden, dass die Verkehrsunternehmen nicht wegen des Fehlens angemessener Vorkehrungen benachteiligt würden. Zweitens hätten sie nicht berücksichtigt, dass die angemessene Umsetzung der Verpflichtung zur Rückführung der Fahrer unklar sei und dass daher der Erlass zusätzlicher Maßnahmen erforderlich sei, um die kohärente Umsetzung dieser Verpflichtung zu gewährleisten. Drittens werde auch die Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe verletzt, da klar sei, dass die Mitgliedstaaten nicht objektiv eine ausreichende Infrastruktur gewährleisten könnten. Darüber hinaus sind die Unionsorgane grundsätzlich verpflichtet, einen Dialog mit den Mitgliedstaaten aufzunehmen und die Zurückweisung der von den Mitgliedstaaten erhobenen Einwände zu begründen.

519. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2) Analyse

520. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Union und die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach den Verträgen respektieren und unterstützen.

521. Was die Tragweite dieses Grundsatzes im Rahmen des Erlasses von Gesetzgebungsakten betrifft, ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass der Gerichtshof in Bereichen, in denen der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, nur darauf ankommt, ob die Urheber des angefochtenen Rechtsakts in der Lage sind, festzustellen, dass dieser Rechtsakt in tatsächlicher Ausübung ihres Ermessens erlassen wurde, und darzulegen, Zu diesem Zweck klar und eindeutig die wesentlichen Tatsachen anzugeben, die zu berücksichtigen waren, um die Grundlage für die angefochtenen Rechtsakte dieses Rechtsakts zu bilden, und von denen die Ausübung ihres Ermessens abhing. Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit kann nicht in dem Sinne weiter gefasst werden, dass sie den Unionsgesetzgeber unter allen Umständen verpflichtet, auf Verlangen eines Mitgliedstaats angeblich fehlende Schriftstücke und Informationen vorzulegen oder in seinem Besitz befindliche Informationen zu berichtigen, bevor er mit dem Erlass eines Rechtsakts fortfahren kann. Eine solche Auslegung liefe Gefahr, die Organe an der Ausübung ihres Ermessens zu hindern und das Gesetzgebungsverfahren zu blockieren. Zwar schließt die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit die Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe ein, die u. a. den Austausch einschlägiger Informationen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens umfasst. Diese Verpflichtung kann es jedoch einem dieser Staaten nicht erlauben, im Fall von Meinungsverschiedenheiten über die Zulänglichkeit, Relevanz oder Genauigkeit der verfügbaren Daten die Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses allein aus diesem Grund in Frage zu stellen(239).

522. Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof klargestellt, dass nach ständiger Rechtsprechung der Erlass eines Gesetzgebungsakts im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des AEU-Vertrags trotz des Widerstands einer Minderheit von Mitgliedstaaten keinen Verstoß gegen die dem Parlament und dem Rat obliegende Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit darstellen kann(240).

523. Im vorliegenden Fall ist unstrittig, dass der Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung und die Folgenabschätzung – sozialer Aspekt im Rat in mehreren Sitzungen erörtert wurden. Es ist auch unstrittig, dass die Republik Litauen während des Gesetzgebungsverfahrens Zugang zu allen Dokumenten hatte, auf die sich der Unionsgesetzgeber beim Erlass dieser Verordnung gestützt hat, und dass sie zu den in diesen Dokumenten enthaltenen Daten und den getroffenen Annahmen Stellung nehmen konnte. Daraus folgt, dass im vorliegenden Fall der Informationsaustausch über die Bestimmungen, aus denen später die Verordnung 2020/1054 hervorgegangen ist, die auf der Verpflichtung zur gegenseitigen Amtshilfe nach Art. 4 Abs. 3 EUV beruht, ordnungsgemäß stattgefunden hat. Diese Feststellung kann nicht durch das Vorbringen der Republik Litauen in Frage gestellt werden, das im Übrigen sämtlich Fragen betrifft, die bereits im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung der die streitigen Bestimmungen betreffenden Klagegründe zurückgewiesen worden sind. Das Bestehen dieser Verpflichtung zur gegenseitigen Amtshilfe impliziert keineswegs, dass der Gesetzgeber verpflichtet wäre, sich mit jedem Mitgliedstaat in jeder Frage zu einigen.

524. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass auch der Klagegrund eines Verstoßes gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Hinblick auf den Erlass von Art. 3 der Verordnung 2020/1054 zurückzuweisen ist.

525. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der Antrag der Republik Litauen auf Nichtigkeitsklärung von Art. 3 der Verordnung 2020/1054 in der Rechtssache C-541/20 insgesamt zurückzuweisen ist.

5. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Verordnung 2020/1054

526. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klagen der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-543/20, Rumäniens in der Rechtssache C-546/20 und der Republik Polen in der Rechtssache C-553/20 sowie die Klagen der Republik Litauen in der Rechtssache C-541/20 und Ungarns in der Rechtssache C-551/20 in vollem Umfang abzuweisen soweit die beiden letztgenannten Klagen die Verordnung 2020/1054 betreffen.

C. Verordnung 2020/1055 (Rechtssachen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 und C-554/20)

527. Diese sieben Klagen konzentrieren sich im Wesentlichen auf zwei Bestimmungen der Verordnung 2020/1055, nämlich Art. 1 Abs. 3 Buchst. a, soweit er eine Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen einführt (Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b der Verordnung^{Nr. 1071/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung), und Art. 2 Abs. 4 Buchst. a, der eine Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Zeiträumen genehmigter Kabotage einführt (Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung 2020/1055} geänderten Fassung). Darüber hinaus ist die Republik Polen das einzige Land, das die Gültigkeit von zwei weiteren Bestimmungen, nämlich Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, in Frage stellt, soweit er die Verpflichtung einführt, über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern zu verfügen, die im Verhältnis zur Zahl der durchgeführten Beförderungen steht (Art. 5^{Abs. 1} Buchst. g der^{Verordnung Nr. 1071/2009} in geänderter Fassung] und Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 über die Möglichkeit, Beförderungen im kombinierten Verkehr einer Wartezeit zu unterwerfen (Art. 10 Abs. 7 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} in geänderter Fassung).

528. Ich werde als Erstes die Klagegründe prüfen, die sich gegen die neuen Voraussetzungen in Bezug auf das Niederlassungserfordernis (Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung) richten, d. h. die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, und die Verpflichtung, eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern im Verhältnis zur Zahl der durchgeführten Beförderungen zu haben, richten. Zweitens möchte ich auf die Klagegründe eingehen, die sich auf die Regelung der Kabotagebeförderungen beziehen und sich gegen die viertägige Wartezeit zwischen zwei Zeiträumen der genehmigten Kabotage und dann gegen die Einführung der Möglichkeit richten, Beförderungen im kombinierten Verkehr einer Wartezeit zu unterwerfen.

1. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit sie Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1 071/2009 ändert).

529. Die Republik Litauen, die Republik Bulgarien, Rumänien, die Republik Zypern, Ungarn, die Republik Malta und die Republik Polen bestreiten die Rechtmäßigkeit von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit er Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b der^{Verordnung Nr. 1071/2009} ändert.

530. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der^{Verordnung Nr. 1071/2009} regelt die Voraussetzungen für das Niederlassungserfordernis. Nach dem Inkrafttreten der Verordnung 2020/1055 heißt es nun: "Um die Anforderung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a zu erfüllen[(241)], muss ein Unternehmen im Niederlassungsmitgliedstaat ... die

Tätigkeit seines Fuhrparks so organisiert, dass sichergestellt ist, dass die von ihm besessenen Fahrzeuge, die für den grenzüberschreitenden Verkehr verwendet werden, innerhalb von höchstens acht Wochen nach dem Verlassen dieses Mitgliedstaats zu einem Betriebszentrum in diesem Mitgliedstaat zurückkehren". So wurde mit Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 in die Verordnung Nr. 1071/2009 eine Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen eingeführt.

531. Die von den antragstellenden Mitgliedstaaten geltend gemachten Klagegründe lassen sich im Wesentlichen in sechs Hauptthemen unterteilen: die Einhaltung wesentlicher Formvorschriften, die Umweltpolitik der Union, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die besonderen Verpflichtungen des Unionsgesetzgebers nach Artikel 91, Absatz 1 und Artikel 94 AEUV sowie die wirtschaftlichen Grundfreiheiten.

a) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des ESG-Ausschusses und des Gerichts

1) Vorbringen der Parteien

532. Die Republik Bulgarien(242) macht geltend, dass Art. 91 Abs. 1 AEUV, der die Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/1055 darstelle, den Unionsgesetzgeber verpflichte, im Einklang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des EWSA und des AdR zu handeln. Sie macht geltend, der Rat und das Parlament hätten dadurch, dass sie diese beiden Ausschüsse nicht zu den im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen angehört hätten, gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV verstoßen und eine wesentliche Formvorschrift verkannt. Eine solche Konsultationspflicht ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur beratenden Rolle des Parlaments(243), als es noch nicht Mitgesetzgeber war, die für den EWSA und den AdR entsprechend gilt, sowie aus den Arbeitsdokumenten über die Arbeitsweise des AdR. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, würde eine wesentliche Änderung darstellen, und die fehlende Konsultation dieser beiden Ausschüsse hätte sich auf die Substanz und den Inhalt der neuen Vorschriften ausgewirkt. In der Erwiderung macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Schlussfolgerungen des Urteils in der Rechtssache C-65/90(244) auf die Verfahren zur Anhörung des AdR und des EWSA übertragen werden könnten und dass die Bestimmung, die sodann vom Gerichtshof ausgelegt worden sei, den gleichen Wortlaut habe wie Art. 91 Abs. 1 AEUV. Die Pflicht zur Anhörung dieser beiden Ausschüsse ergibt sich aus einer wesentlichen, eindeutigen und klaren Verfahrensvorschrift. Eine wesentliche Änderung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU (245) hätte den Mitgesetzgeber dazu veranlasst, den EWSA erneut zu konsultieren. Der Umstand, dass die unterbliebene Anhörung keine nennenswerten Auswirkungen auf den Inhalt der letztlich angepassten Bestimmung hat, kann entgegen dem Vorbringen des Parlaments, das nicht bewiesen ist, jedenfalls nichts an der Pflicht der Anhörung ändern. Der Rat habe zu Unrecht geltend gemacht, dass die Pflicht zur Anhörung der Ausschüsse den angefochtenen Rechtsakt nicht betreffe, da Art. 91 Abs. 1 AEUV eine solche Unterscheidung nicht vorsehe.

533. Die Republik Zypern stützt sich auf ein Argument, das in jeder Hinsicht dem Vorbringen der Republik Bulgarien ähnelt(246).

534. Das Parlament und der Rat sowie die Streithelfer sind der Ansicht, dass diese Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des EWSA und des AdR gerügt wird, zurückzuweisen sind.

2) Analyse

535. Aus Art. 91 Abs. 1 AEUV ergibt sich, dass das Parlament und der Rat, wenn sie auf dieser Grundlage tätig werden, den EWSA und den AdR zu konsultieren haben. Die Stellungnahmen des EWSA und des AdR zu dem Vorschlag der Kommission (247) gingen am 18. Januar 2018 (248) bzw. am 1. Februar 2018 (249) ein.

536. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen im Wesentlichen geltend, dass die Stellungnahme dieser beiden Ausschüsse nach den wesentlichen Änderungen, die sich aus der Einführung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen während des Gesetzgebungsverfahrens und nur in Bezug auf die Republik Bulgarien ergeben hätten, erneut hätte eingeholt werden müssen. eine Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Zeiträumen der genehmigten Kabotage.

537. Zunächst weise ich darauf hin, dass sich eine solche Verpflichtung zur erneuten Anhörung dieser beiden Ausschüsse im Fall einer wesentlichen Änderung eines Gesetzgebungsvorschlags weder aus Art. 91 AEUV noch aus einer anderen Bestimmung des Primärrechts ergibt.

538. Was erstens die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern angeführten Arbeitsdokumente betrifft, so heißt es in dem vom AdR veröffentlichten praktischen Leitfaden zu Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip lediglich, dass er *in der Regel* auch bei wesentlichen Änderungen eines Legislativvorschlags konsultiert werden sollte, zu dem sich der AdR bereits geäußert hat (250), ohne weitere Klarstellungen, die sich u. a. auf die Rechtsgrundlage für eine solche Konsultation beziehen. Die Geschäftsordnung des AdR, auf die ebenfalls Bezug

genommen wurde, legt lediglich die Bedingungen für die Weiterverfolgung der Stellungnahme des Ausschusses und die Möglichkeit für den Ausschuss fest, den Fortgang der Gesetzgebungsarbeiten im Anschluss an seine Stellungnahme zu überwachen und erforderlichenfalls einen überarbeiteten Stellungnahmeentwurf anzunehmen (251). Ich füge hinzu, dass diese Verordnung auch die Möglichkeit vorsieht, dass der AdR, wenn er der Auffassung ist, dass er in den im AEU-Vertrag vorgesehenen Fällen nicht angehört wurde, den Gerichtshof anrufen kann(252). Es ist jedoch festzustellen, dass es der AdR offensichtlich nicht für erforderlich hielt, nach der Einführung der beiden oben genannten Maßnahmen eine überarbeitete Stellungnahme abzugeben, wie das Parlament ausgeführt hat, oder beim Gerichtshof Klage auf Feststellung einer Verletzung seiner Rechte im Gesetzgebungsverfahren zu erheben, das zum Erlass der Verordnung 2020/1055 geführt hat.

539. Zweitens haben die Parteien ausführlich darüber diskutiert, ob die Schlussfolgerungen des [Urteils Parlament/Rat\(253\)](#) auf die Voraussetzungen für die Anhörung des EWSA und des AdR übertragbar sind, da Artikel 75 EWG-Vertrag, der vom Gerichtshof in diesem Urteil ausgelegt worden ist, den gleichen Wortlaut hat wie Artikel 91 Absatz 1 - AEUV.

540. Wie das Parlament und der Rat gestehe ich, dass ich nicht davon überzeugt bin, dass dieses Urteil übertragbar ist.

541. Es kann nicht außer Acht gelassen werden, dass die Voraussetzungen, unter denen der Rat verpflichtet war, das Parlament zu einem Zeitpunkt erneut zu konsultieren, zu einem Zeitpunkt, zu dem es lediglich angehört wurde, in einem anderen späteren Urteil [Parlament/Rat\(254\)](#) näher erläutert wurden, aus dem sich ergibt, dass "die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den im Vertrag vorgesehenen Fällen eine wesentliche Formvorschrift darstellt, deren Nichtbeachtung die Nichtigkeit des betreffenden Rechtsakts zur Folge hat. Die wirksame Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft gemäß den im Vertrag vorgesehenen Verfahren ist ein wesentliches Element des vom Vertrag *angestrebten institutionellen Gleichgewichts*. Diese Kompetenz ist Ausdruck eines demokratischen Grundprinzips, nach dem das Volk durch eine repräsentative Versammlung an der Machtausübung beteiligt ist. Das Erfordernis der Anhörung des Europäischen Parlaments während des Gesetzgebungsverfahrens ... impliziert das Erfordernis einer erneuten Anhörung des Europäischen Parlaments, wenn der endgültig angenommene Text in seiner Gesamtheit inhaltlich von dem abweicht, zu dem das Parlament bereits konsultiert wurde, es sei denn, die Änderungsanträge entsprechen im Wesentlichen dem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch" (255).

542. Es ist keine Beleidigung des EWSA und des AdR, darauf hinzuweisen, dass sie weder Organe der Europäischen Union(256) im Sinne von Art. 13 Abs. 2 EUV sind, noch die Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Macht verkörpern, wie dies bereits 1995 beim Parlament der Fall war. Folglich kann die Verpflichtung, diese beiden Ausschüsse erneut zu konsultieren, nicht auf diese Rechtsprechung des Gerichtshofs gestützt werden.

543. Meines Erachtens konnten der EWSA und der AdR ihre Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Legislativvorhaben in vollem Umfang abgeben.

544. So hat der EWSA, wie der Rat zu Recht ausgeführt hat, in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2018 seine Unterstützung für das dargelegte Ziel und ganz allgemein für das [Mobilitätspaket insgesamt](#) zum Ausdruck gebracht. Er befürwortete ferner die Ziele des Vorschlags, Niederlassungsvorschriften einzuführen, um die Nutzung von Briefkastenfirmen für den Straßenverkehr zu verhindern (258), und begrüßte die allgemeine Stoßrichtung der vorgeschlagenen Änderungen der ^{Verordnung} (EG) Nr. 1072/2009 im Hinblick auf eine Vereinfachung und Klärung der Kabotagevorschriften (259). Sie konnte zu den im Vorschlag der Kommission enthaltenen Maßnahmen Stellung nehmen und erforderlichenfalls Vorbehalte äußern, und zwar sowohl in Bezug auf die Änderung von Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 als auch in Bezug auf die Änderung der ^{Verordnung} Nr. 1072/2009 über die Kabotage. In Bezug auf Letzteres bedauerte der EWSA insbesondere, dass "der Vorschlag in keiner Weise auf das Problem eingeht, das entsteht, wenn eine Kabotagetätigkeit nicht mehr vorübergehend ist, sondern einen so kontinuierlichen und dauerhaften Charakter erlangt, dass sie nicht mehr in den Anwendungsbereich des Rechts fällt, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen zu erbringen, in dem das Unternehmen niedergelassen ist" (260), und forderte "eine klare Regel für die Bestimmung dessen, was eine vorübergehende Beförderung ist" (261), die in der Einführung einer "Wartezeit zwischen zwei Kabotagebeförderungsrunden"(262) bestehen könnte, was genau die Option sein wird, die der Unionsgesetzgeber letztlich in der endgültigen Fassung der Verordnung 2020/1055 gewählt hat.

545. Der AdR hat sich in seiner Stellungnahme vom^{1.} Februar 2018 dafür entschieden, sich auf Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit im Straßenverkehr zu konzentrieren, wobei er die wichtigsten Merkmale des Straßengüterverkehrsmarktes in der Union hervorhob (263) und die klareren Bestimmungen über die Kabotage begrüßte (264).

546. Jedenfalls ergibt sich meines Erachtens aus dem Inhalt dieser beiden Stellungnahmen, dass die Einführung einer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen und einer Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen im Einklang mit dem steht, was in dem Vorschlag der Kommission angekündigt wurde, zu dem die beiden Ausschüsse ihre Stellungnahmen abgeben konnten, und von dem er nicht

in einer Weise abweicht, die die Notwendigkeit, die Stellungnahmen der beiden Ausschüsse erneut einzuholen. Mit anderen Worten, das Projektssystem als Ganzes war nicht betroffen (265).

547. Ich schlage daher vor, die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des EWSA und des AdR zurückzuweisen.

b) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union

1) Vorbringen der Parteien

548. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund macht die Republik Litauen geltend, dass die durch Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 eingeführte Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen Art. 3 Abs. 3 EUV, die Art. 11 und 191 AEUV, Art. 37 der Charta und ganz allgemein gegen die Umweltpolitik der Union und die Bekämpfung des Klimawandels verstoße. Die Republik Litauen macht geltend, dass der Umweltschutz eines der wesentlichen Ziele der Union sei und dass die diesbezüglichen Anforderungen in die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik einbezogen werden müssten. Die angeführten Bestimmungen der Verträge und des europäischen Grünen Deals sind zu berücksichtigen, da der Umweltschutz ein zwingendes Erfordernis darstellt und die vom Unionsgesetzgeber erlassenen Maßnahmen, auch wenn sie andere Ziele verfolgen, nicht offensichtlich im Widerspruch zu diesem Gesetz stehen können.

549. Der europäische Grüne Deal, der im Rahmen des Verfahrens zum Erlass der Verordnung 2020/1055 vorgelegt wurde, legte das Ziel der Union fest, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen, ein Ziel, das vom Europäischen Rat bekräftigt wurde. Um ein solches Ziel zu erreichen, müssten die Emissionen des Verkehrssektors bis zu diesem Zeitpunkt um 90 % gesenkt werden (267). Darüber hinaus wäre das Ziel der Klimaneutralität auch in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1119 (268) festgelegt. Nach Abs. 2 dieses Artikels sind die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf Unionsebene bzw. auf nationaler Ebene die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit dieses Ziel gemeinsam erreicht werden kann, wobei zu berücksichtigen ist, dass bei der Erreichung dieses Ziels sowohl die Gerechtigkeit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als auch die Kosteneffizienz gefördert werden müssen. Darüber hinaus bedauerte die Kommission selbst (269), dass die zwischen dem Rat und dem Parlament erzielte politische Einigung Elemente enthielt, darunter die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen, die nicht im Einklang mit den Zielen des europäischen Grünen Deals und dem Ziel standen, bis 2050 eine klimaneutrale Union zu erreichen. Darüber hinaus hat sich die Kommission nach der Annahme des Mobilitätspakets verpflichtet, die Auswirkungen dieser Verpflichtung auf Klima und Umwelt zu analysieren und einen gezielten Legislativvorschlag vorzulegen, bevor die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen in Kraft tritt (270). Diese Folgenabschätzung bestätigte die erheblichen Umweltauswirkungen dieser Verpflichtung, so dass die Behauptungen des Parlaments und des Rates, dass die angefochtene Bestimmung nur zu einem moderaten Anstieg der Emissionen führen würde, offensichtlich unbegründet sind.

550. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, würde dem europäischen Grünen Deal und dem Ziel der Neutralität zuwiderlaufen und zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Fahrten führen, von denen die meisten leer wären. Dies würde zu einem starken Anstieg der CO₂-Emissionen des Verkehrssektors führen, in dem sich zwei Drittel des gesamten Arbeitskräftebedarfs auf die zentrale geografische Region der Union konzentrieren würden, während die Mehrheit der Fahrer aus den Mitgliedstaaten in Randlage der Union kommen würde (272).

551. In ihrer Erwiderung macht die Republik Litauen geltend, dass Art. 3 Abs. 3 EUV sowie die Art. 11 und 191 AEUV nicht so eng ausgelegt werden könnten, wie es der Rat und das Parlament in ihrer Klagebeantwortung vorgeschlagen hätten, und macht geltend, dass die Rechtmäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen anhand dieser Bestimmungen zu beurteilen sei. Darüber hinaus ist die Haltung dieser Institutionen in Bezug auf den europäischen Grünen Deal uneinheitlich. Die Republik Litauen weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Umweltschutz ein zwingendes Erfordernis sei. Auch wenn der Gesetzgeber Maßnahmen erlassen kann, die von den Zielen des Umweltschutzes abweichen, können diese Maßnahmen nicht, wie im vorliegenden Fall, offensichtlich mit diesen Zielen unvereinbar sein oder ihnen zuwiderlaufen. Die Auswirkungen der streitigen Verpflichtung auf die Umwelt seien offensichtlich unterschätzt worden.

552. Die Republik Bulgarien macht mit ihrem ersten, in zwei Teile gegliederten Rechtsmittelgrund geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen zum einen gegen Art. 90 AEUV, Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta in Verbindung mit Art. 90 AEUV verstoße und zweitens Art. 3 Abs. 5 EUV, Art. 208 Abs. 2 und Art. 216 Abs. 2 AEUV sowie das Übereinkommen von Paris, "das von der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (COP 21) im Dezember 2015 angenommen und am 22. April 2016 unterzeichnet wurde". Während die gemeinsame Verkehrspolitik aus ökologischer Sicht von besonderer Bedeutung wäre, würde die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen die Verwirklichung des Ziels des europäischen Grünen Deals behindern, da sie zu einem erheblichen Anstieg der CO₂-Emissionen und einer Zunahme der Leerfahrten und des Straßenverkehrs führen würde - wie die Kommission ausgeführt hat. Außerdem wäre es für die Mitgliedstaaten schwierig, den Verpflichtungen aus der Verordnung (EU) 2018/842 (273) nachzukommen.

553. Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht die Republik Bulgarien geltend, dass die angeführten Bestimmungen die Organe verpflichteten, die in den Verträgen festgelegten Ziele im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen. Art. 11 AEUV stellt eine horizontale Klausel dar, die den bereichsübergreifenden und grundlegenden Charakter des Ziels des Umweltschutzes hervorhebt. Die Einbeziehung von Erwägungen, die sich auf ein hohes Umweltschutzniveau beziehen, in die Unionspolitik wird im Übrigen durch Art. 37 der Charta bestätigt, wodurch die herausragende Stellung dieses Schutzes in der Unionsrechtsordnung hervorgehoben wird. Die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, würde wegen der damit verbundenen Umweltschäden und der damit verbundenen Erhöhung der Treibhausgasemissionen eindeutig die Verfolgung der mit den Verträgen verfolgten Umweltziele gefährden und viele andere Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Verringerung der Schadstoffemissionen zunichte machen. Der Rat und das Parlament haben daher gegen die genannten Bestimmungen verstoßen, indem sie eine Bestimmung erlassen haben, die in keiner Weise ein hohes Umweltschutzniveau fördert und die mit diesem Schutz verbundenen Anforderungen nicht berücksichtigt.

554. Was den zweiten Teil anbelangt, so haben das Parlament und der Rat selbst anerkannt, dass es notwendig sei, den Übergang des gesamten Verkehrssektors zu Null-Emissionen zu beschleunigen und die Emissionen von Luftschadstoffen aus dem Verkehr rasch und drastisch zu verringern, um zu den Zielen des Übereinkommens von Paris beizutragen. gemäß den Artikeln 2 und 4 des Übereinkommens von Paris. Die streitige Verpflichtung stehe daher im Widerspruch zu den Zielen des Übereinkommens von Paris und stelle daher einen Verstoß gegen Art. 208 Abs. 2 AEUV dar. Ebenso verstößt diese Verpflichtung gegen Artikel 216 Absatz 2 AEUV, da die Kommission ebenfalls festgestellt hat, dass diese Verpflichtung nicht mit dem Ziel einer klimaneutralen Union bis 2050 vereinbar ist (274). Da die Union nach Art. 3 Abs. 5 EUV zur Einhaltung und Entwicklung des Völkerrechts beitragen muss und beim Erlass eines Rechtsakts das Völkerrecht in seiner Gesamtheit zu beachten hat, verstößt die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen diese Bestimmungen. Die im Jahr 2021, d. h. nach dem Erlass der Verordnung 2020/1055, durchgeführte Folgenabschätzung habe die durch diese Verordnung verursachte ökologische Tragödie bestätigt. Es wird nicht das bloße Fehlen positiver Auswirkungen der streitigen Verpflichtung auf die Umwelt beanstandet, sondern der Umstand, dass diese Verpflichtung offensichtlich im Widerspruch zu den zu verfolgenden Umweltzielen steht.

555. Mit dem ersten Klagegrund der Republik Zypern wird ein Verstoß gegen Umweltziele und internationale Verpflichtungen gerügt. Die Republik Zypern trägt ein Argument vor, das mit dem der Republik Bulgarien identisch ist.

556. In der Rechtssache C-551/20 trägt Ungarn in Bezug auf den ersten Klagegrund, mit dem ein offensichtlicher Beurteilungsfehler und ein Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Vorsorge gerügt werden, Argumente zur Frage des Umweltschutzes und der Umweltpolitik der Union vor, die ich hier prüfen werde. Sie macht u. a. geltend, Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 verstoße gegen das Vorsorgeprinzip, das ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts sei, der sich aus Art. 11 AEUV, Art. 168 Abs. 1 AEUV, Art. 169 Abs. 1 und 2 AEUV sowie Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV ergebe. Aus einem solchen Grundsatz ergibt sich, dass die betroffenen Behörden verpflichtet sind, bei der Ausübung der ihnen übertragenen Befugnisse geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um bestimmte potenzielle Gefahren für die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit und die Umwelt zu verhüten, indem sie den Erfordernissen des Schutzes dieser Interessen Vorrang vor den wirtschaftlichen Interessen einräumen. Aufgrund der sehr hohen zusätzlichen CO₂-Emissionen, die sie mit sich bringen würde, würde die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen eindeutig der Verpflichtung der Union zur Verringerung der Treibhausgase und insbesondere dem europäischen Grünen Deal zuwiderlaufen, der im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris würde darauf abzielen, dass die EU bis 2050 klimaneutral ist. Zu berücksichtigen ist auch Art. 11 AEUV, der den bereichsübergreifenden und grundlegenden Charakter des Ziels des Umweltschutzes betont und daher als Maßstab für die Überprüfung der Gültigkeit von Unionsvorschriften dienen sollte, wenn Umweltinteressen offenkundig nicht berücksichtigt oder völlig außer Acht gelassen wurden. Eine Maßnahme, die sich in vielerlei Hinsicht negativ auf die Umwelt auswirkt, weil sie unnötigen Schwerlastverkehr verursacht – sei es die Luftverschmutzung, die illegale Ablagerung von Abfällen oder die Abnutzung der Infrastruktur –, kann nicht durch bloße Kontrollziele gerechtfertigt werden. Die Daten, die sich aus der Folgenabschätzung von 2021 ergeben würden, würden die erheblichen Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe des Fahrzeugs alle acht Wochen zeigen, was im Widerspruch zu den vom Rat und vom Parlament behaupteten vernachlässigbaren Auswirkungen im Verhältnis zu den Gesamtemissionen stünde. Die im Übrigen erlassenen Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgase änderten nichts an dieser Schlussfolgerung, aber die Verpflichtung, das Fahrzeug alle acht Wochen zurückzugeben, gefährde die Erreichung der mit diesen Maßnahmen verfolgten Ziele erheblich. Diese Maßnahmen zeigten vielmehr, dass die Verringerung der Menge dieser Gase in der Atmosphäre ein vorrangiges Ziel der Union sei, von dem nur in besonders begründeten Fällen abgewichen werden könne, und zwar wegen eines Ziels, das mindestens dem Umweltinteresse gleichrangig sei, und sofern keine andere geeignete Lösung denkbar sei. Dies wäre bei der Pflicht zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen nicht der Fall.

557. In der Rechtssache C-552/20 macht die Republik Malta geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verstoße. Art. 91 Abs. 2 AEUV, der die Rechtsgrundlage für die Verordnung 2020/1055 darstelle, müsse in Verbindung mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts ausgelegt werden, die den Unionsgesetzgeber verpflichteten, andere einschlägige Umstände zu berücksichtigen, darunter diejenigen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, der unter den Zielen und Politiken der Union eine entscheidende Stellung einnehme und ebenfalls ein zwingendes Erfordernis darstelle. Art. 11 AEUV sieht eine besondere Verpflichtung zur Einbeziehung des Umweltschutzes in die EU-Politik und eine

Pflicht der Organe vor, dafür zu sorgen, dass die Umweltperspektive in allen Politikbereichen und Tätigkeiten der EU berücksichtigt wird, unabhängig davon, um welchen Sektor es sich handelt und unabhängig davon, ob sie einen unmittelbaren Bezug zur Umwelt haben oder nicht. Art. 11 AEUV wurde durch Art. 37 der Charta ergänzt und gestärkt. Artikel 11 beinhaltet sowohl eine förmliche Verpflichtung, Umweltaspekte zu berücksichtigen, bevor eine Entscheidung getroffen wird, als auch eine materielle Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass das Handeln der Europäischen Union mit der Verwirklichung der Umweltziele vereinbar ist. Keine dieser Verpflichtungen sei vom Rat und vom Parlament erfüllt worden.

558. Die sich aus Art. 11 AEUV in Verbindung mit Art. 37 der Charta ergebende förmliche Verpflichtung verlangt die Erstellung von Folgenabschätzungen, um die Qualität und Kohärenz der Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union mit den mit dem Vertrag verfolgten Umweltzielen sowie die Vereinbarkeit dieser Entwürfe mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, war jedoch nicht Gegenstand einer solchen Prüfung und wurde ohne vorherige Berücksichtigung ihrer möglichen Auswirkungen auf die Umwelt erlassen.

559. Die materiell-rechtliche Verpflichtung nach Art. 11 AEUV impliziert, dass alle politischen Entscheidungen der Union, die geeignet sind, Umweltziele zu untergraben, erforderlich, verhältnismäßig und hinreichend begründet sein müssen. Politische Entscheidungen, die die Verwirklichung der Umweltziele der Union behindern, wenn es alternative Maßnahmen gibt oder wenn der Umweltschaden unverhältnismäßig erscheint, verstoßen gegen Art. 11 AEUV. Die negativen Umweltauswirkungen der Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, die durch die unnötige Rückgabe leerer Fahrzeuge verursacht würden, würden die Verwirklichung der Umweltziele gefährden, die die Union ansonsten verfolgt, sei es im Übereinkommen von Paris selbst oder in der Verordnung (EU) 2018/842, in der für jeden Mitgliedstaat verbindliche jährliche Ziele für die Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor festgelegt sind. Diese Verpflichtung würde auch dem Ziel zuwiderlaufen, die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen um 60 % zu senken (275), den in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Zielen zur Verbesserung der Luftqualität und den Zielen der Richtlinie 2008/98/EG in Bezug auf die Vermeidung und Verringerung des Abfallaufkommens (276). Die Nichtberücksichtigung all dieser Ziele bei der Festlegung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen und die schwerwiegende Beeinträchtigung dieser Ziele durch eine solche Verpflichtung verstoße gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta.

560. Die Republik Malta macht ferner im Wesentlichen geltend, dass das Parlament und der Rat nicht dargetan oder erläutert hätten, inwiefern die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Festlegung und Umsetzung der Rückkehrverpflichtung einbezogen worden seien. Die von der Kommission vorgenommene Ex-post-Bewertung der Auswirkungen dieser Verpflichtung beweist, dass die Auswirkungen der Regelung über die Rückgabe von Fahrzeugen in den Niederlassungsstaat sehr negativ sind und sich sehr stark auf den Klimawandel und die Luftqualität auswirken. Eine solche Auswirkung würde die EU-Politik und -Vorschriften in den Bereichen Klimawandel und Umweltschutz untergraben

561. Schließlich macht die Republik Polen in der Rechtssache C-554/20 einen allen von ihr beanstandeten Bestimmungen gemeinsamen Klagegrund geltend, mit dem sie einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta rügt, da die sich aus dem Umweltschutz ergebenden Erfordernisse nicht berücksichtigt worden seien. Aus diesen beiden Bestimmungen ergibt sich, dass die Unionsorgane verpflichtet sind, Maßnahmen zu unterlassen, die geeignet sind, die Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes zu gefährden, und zwar nur in Bezug auf Maßnahmen, die sich auf die Art. 191 und 192 AEUV beziehen. Der Grundsatz der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche der Union, der sich aus diesen Bestimmungen ergeben würde, würde es ermöglichen, die Ziele und Erfordernisse des Umweltschutzes mit den anderen Interessen und Zielen der Union und dem Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen. Ein solcher Grundsatz stellt für sich genommen einen Grund für die Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts dar, wenn Umweltinteressen offensichtlich nicht berücksichtigt oder völlig außer Acht gelassen worden sind. In Anbetracht des weiten horizontalen Charakters von Art. 11 AEUV ist bei der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme hinreichend zum Umweltschutz beiträgt, sie nicht isoliert im Verhältnis zu den anderen zu diesem Zweck erlassenen Unionsrechtsakten zu betrachten, die mit der betreffenden Tätigkeit zusammenhängen, sondern im Zusammenhang mit dem Bündel von Maßnahmen, die die Union in diesem Bereich erlassen hat und die den geeigneten Rahmen für eine solche Prüfung bilden würden. Die gerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit des Handelns des Unionsgesetzgebers mit diesem Integrationsgrundsatz sollte derjenigen ähneln, die das Gericht vorgenommen hat, als es zu beurteilen hatte, ob das Handeln der Kommission mit dem Grundsatz der Energiesolidarität vereinbar war (277). Unter diesen Umständen war es Sache des Gesetzgebers, die Umwelterfordernisse zu berücksichtigen, bevor er die Rückkehrverpflichtung erließ, was u. a. eine Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung auf die Umwelt erforderte und sicherstellte, dass diese Vorschriften die Verwirklichung der Ziele der anderen im Umweltbereich erlassenen abgeleiteten Rechtsakte nicht beeinträchtigten. Dieses Versäumnis, eine Analyse durchzuführen, stellt einen offensichtlichen Verstoß gegen ihre Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung nach Art. 11 AEUV dar(278).

562. Das Parlament und der Rat waren dann verpflichtet, die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Eine Auslegung von Art. 11 AEUV in dem Sinne, dass er nur Rechtsgebiete und keine konkreten Maßnahmen betreffe, hätte zur Folge, dass seine Bedeutung erheblich relativiert würde. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sollten berücksichtigt werden, auch bei der Festlegung der einzelnen Maßnahmen innerhalb des einschlägigen Bereichs des Unionsrechts. Das Argument, dass andere Rechtsakte des abgeleiteten Rechts im Bereich der Luftverschmutzung nicht den

Rahmen für die Beurteilung der Verordnung 2020/1055 bilden könnten, ist zurückzuweisen, da andernfalls die praktische Wirksamkeit von Art. 11 AEUV erneut in Frage gestellt würde, da die Organe dann einen Rechtsakt erlassen könnten, der die Verwirklichung der Ziele der im Umweltbereich erlassenen Rechtsakte behindert oder verhindert, während die Klimakrise die größte Herausforderung darstellt und dass die Organe darauf hinarbeiten sollten, die Klimaziele der Union konsequent zu erreichen. Es ist allgemein bekannt, dass die Luftverschmutzung durch verkehrsbedingte Emissionen viele Gesundheitsprobleme verursacht, zu denen der Straßenverkehr am meisten beiträgt. Da die Fahrzeuge alle acht Wochen in den Niederlassungsmitgliedstaat zurückkehren müssten, würde die Rückkehrverpflichtung zu zusätzlichen Fahrten führen, die zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen und Luftschadstoffe führen würden, was erhebliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Umweltziele der Union haben könnte, die sich insbesondere aus dem europäischen Grünen Deal ergeben, dem Ziel einer klimaneutralen Union bis 2050 durch eine Verringerung der CO₂-Emissionen und Luftschadstoffe um 90 %. Gesamtemissionen des Verkehrs im Vergleich zu 1990 und den Zielen, die den Mitgliedstaaten in den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften festgelegt sind. Die zusätzlichen Emissionen von Stickoxiden und Staub, die aufgrund der angefochtenen Bestimmungen entstehen, sind geeignet, die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten in den Luftschutzplänen festgelegten Maßnahmen in Frage zu stellen, insbesondere der Pläne, die für Gebiete und Ballungsräume erlassen wurden, die sich in der Nähe der vom internationalen Verkehr genutzten Verkehrswege befinden. Die Verpflichtung, das Fahrzeug alle acht Wochen zurückzugeben, verstößt daher gegen den in Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verankerten Grundsatz der Integration. Die Folgenabschätzung von 2021 reicht aus, um festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber gegen diese beiden Bestimmungen verstößt hat, da sie die negativen Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen auf die Umwelt bestätigt, was u. a. im Widerspruch zum europäischen Grünen Deal steht.

563. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, dass alle Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union gerügt wird, zurückzuweisen sind.

2) Analyse

564. Die von den Rechtsmittelführerinnen vorgebrachten Argumente lassen sich im Wesentlichen in drei Kategorien unterteilen(279). Zum einen verstöße die Pflicht zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen die primärrechtlichen Bestimmungen, in denen das Gebot des Umweltschutzes verankert sei. Sodann verstöße diese Verpflichtung auch gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Union und die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes seien. Schließlich verstöße die Rückkehrverpflichtung gegen die Umweltpolitik der Union, da sie die Verwirklichung der Umweltziele gefährde, die mit einer ganzen Reihe von Rechtsvorschriften des abgeleiteten Rechts verfolgt würden.

i) Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 3 EUV, die Art. 11 und 191 AEUV sowie Art. 37 der Charta

565. Zu Art. 37 der Charta ergibt sich aus den Erläuterungen zu Art. 37, dass der in diesem Artikel enthaltene Grundsatz auf den Art. 2, 6 und 174 EG, jetzt Art. 3 Abs. 3 EUV, sowie den Art. 11 und 191 AEUV beruht. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass, da Art. 52 Abs. 2 der Charta vorsieht, dass die in der Charta anerkannten Rechte Gegenstand der Bestimmungen der Verträge sind, unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt werden, die in den Verträgen festgelegt sind, das Recht auf ein hohes Umweltschutzniveau, wie es in der Charta verankert ist, gegebenenfalls unter den in Art. 3 vorgesehenen Bedingungen und Grenzen zu verstehen und auszulegen ist - Absatz 3 EUV und Artikel 11 und 191 AEUV (280). Wie das Parlament ausgeführt hat(281) und was ich bereits ausgeführt habe(282), stellt Art. 37 der Charta somit keine autonome Rechtsvorschrift dar, die von diesen anderen Bestimmungen des Primärrechts unabhängig ist.

566. Art. 3 Abs. 3 EUV ist im Wesentlichen eine programmatische Bestimmung, die keine Hierarchie zwischen den Zielen vorsieht, die sie der Union zuweist. Selbst wenn man sich fragen sollte, ob die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen mit dem Ziel eines hohen Schutzniveaus und der Verbesserung der Umweltqualität vereinbar ist, wäre zugleich darauf hinzuweisen, dass mit einer solchen Verpflichtung auch das Ziel eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft verfolgt wird. Die programmatische Dimension von Art. 3 Abs. 3 EUV schließt ihn meines Erachtens von den Parametern der Rechtmäßigkeit für die Beurteilung der vollständigen Vereinbarkeit der streitigen Verpflichtung mit dem Primärrecht der Union aus. Die Verwirklichung des Umweltziels muss das Ergebnis der Politiken und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten sein(283), und Art. 3 Abs. 3 EUV kann nicht unabhängig von den spezifischen Bestimmungen des Vertrags angewandt werden, die die darin enthaltenen allgemeinen Ziele konkretisieren (284).

567. Was Art. 11 AEUV angeht, so scheint mir die Analyse von Generalanwalt Geelhoed, die von den Parteien ausführlich zitiert worden ist, ihre Relevanz und Aktualität bewahrt zu haben, auch wenn sie die frühere entsprechende Bestimmung des Art. 11 AEUV betraf. So vertrat der Generalanwalt die Auffassung, dass "[d]ie Bestimmung, die zwingend abgefasst ist, ... als Maßstab angesehen werden, nach dem bei der Festlegung der Gemeinschaftspolitik der Umweltschutz stets als vorrangiges Interesse anerkannt werden muss. Eine solche Auslegung würde den Ermessensspielraum der Gemeinschaftsorgane und des Gemeinschaftsgesetzgebers in unzulässiger Weise einschränken. Sie ist allenfalls als Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane anzusehen, die Umweltinteressen in anderen Politikbereichen als dem Umweltschutz im engeren Sinne gebührend zu berücksichtigen. Nur wenn Umweltinteressen offensichtlich nicht berücksichtigt oder völlig außer Acht gelassen worden sind, kann Art. 6 EG als Maßstab für die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts dienen. Im Übrigen ist es angesichts des weiten horizontalen Charakters von Art. 6 EG bei der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme

hinreichend zum Umweltschutz beiträgt, nicht losgelöst von anderen zu diesem Zweck erlassenen Gemeinschaftsmaßnahmen zu betrachten, die mit der betreffenden Tätigkeit in Zusammenhang stehen. Das Bündel der von der Gemeinschaft in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen bildet den geeigneten Rahmen für die Bewertung" (285).

568. Auch wenn sich die Parteien über diese Auslegung einig sind, die der Gerichtshof nicht bestätigen konnte(286), sind sie sich uneins darüber, welche Konsequenzen daraus im Rahmen der vorliegenden Klagen zu ziehen sind.

569. Ich möchte erneut auf die Bedeutung des Ziels des Umweltschutzes hinweisen, wie sich auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, in der auf seinen wesentlichen Charakter(287) und sein bereichsübergreifender und grundlegender Charakter hingewiesen wird(288). Es geht hier nicht darum, diese Bedeutung in Frage zu stellen.

570. Die Frage der Bedeutung des Ziels unterscheidet sich jedoch von der Frage der Intensität seiner Justiziabilität. Insoweit stelle ich in Übereinstimmung mit Generalanwalt Geelhoed fest, dass Art. 11 AEUV trotz seines scheinbar zwingenden Wortlauts eine Querschnittsbestimmung ist, die zwar bewirkt, dass die genaueren Bestimmungen über andere Politiken und Tätigkeiten der Union überstrahlt werden, wie der Gerichtshof bereits z. B. im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik feststellen konnte(289) der Gemeinsamen Fischereipolitik (290) oder im Bereich der Kernenergie (291), ohne jedoch die Bedingungen, Formen und die Intensität dieser Bestrahlung zu spezifizieren. So muss der Gesetzgeber unabhängig von seinem Eingriffsbereich die Anforderungen an den Umweltschutz berücksichtigen, ohne dass Art. 11 AEUV die dem Gesetzgeber obliegenden Verpflichtungen näher präzisiert (292). Ohne dass in diesem Stadium über das Vorliegen einer Umweltverträglichkeitsprüfung durch den Unionsgesetzgeber der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen entschieden zu werden braucht und die Tragweite des in Art. 11 AEUV enthaltenen Erfordernisses nicht geklärt ist, sind die Rügen der Republik Polen und der Republik Malta, mit denen ein Verstoß gegen Art. 11 AEUV wegen des Fehlens einer Folgenabschätzung gerügt wird, ab sofort abgelehnt werden.

571. Zwar verweist Art. 11 AEUV, wie einige der Rechtsmittelführerinnen ausgeführt haben, auf die Politiken und Tätigkeiten der Union. Eine solche Bezugnahme kann jedoch nicht als systematische Verpflichtung für den Erlass jedes einzelnen Gesetzgebungsakts ausgelegt werden, den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung zu tragen oder auch nur dafür zu sorgen, dass sie Vorrang haben. Erstens sind die in Art. 11 AEUV genannten Politiken und Maßnahmen als diejenigen zu verstehen, auf die in Teil 3 des AEU-Vertrags Bezug genommen wird, dessen Überschrift(293) genau das ist, was er fordert, und Art. 11 AEUV kann nicht als Maßstab herangezogen werden, an dem die Vereinbarkeit jeder einzelnen Bestimmung eines Gesetzgebungsakts der Union zu messen ist. Zum anderen habe diese Bestimmung bereichsübergreifenden Charakter, da die Anforderungen an den Umweltschutz mehrdimensional seien. Letztlich lässt sich anhand der Art und Weise, in der die Union diese Anforderungen in ihre Politik einbezieht, feststellen, ob sie im Einklang mit den Anforderungen von Art. 11 AEUV handelt und ob ihr Gesetzgeber seine Befugnisse im Einklang mit dem ihm durch diese Bestimmung gesetzten Ziel ausgeübt hat.

572. In diesem Zusammenhang haben die beklagten Organe geltend gemacht, dass, wenn eine Bestimmung, die negative Auswirkungen auf die Umwelt haben könne, für gegen Art. 11 AEUV verstoßend erklärt würde, ohne den weiteren Regelungskontext zu berücksichtigen, der sie umgibt, jede Maßnahme, die den Güterkraftverkehr wegen ihres derzeit stark umweltschädlichen Charakters erlaube, Gefahr liefe, auf dieser Grundlage zensiert zu werden.

573. Das Argument ist freilich ein wenig provokativ. Er offenbart meines Erachtens jedoch eine Wahrheit: Wie Generalanwalt Geelhoed ausgeführt hat, war es nicht die Absicht der Verfasser der Verfassung, den Unionsgesetzgeber in dieser Weise zu lenken, auf die Gefahr hin, das Ziel des Umweltschutzes zu einem *übergeordneten Ziel* zu machen, während eine solche Hierarchie zwischen den der Union zugewiesenen Zielen, wie ich bereits ausgeführt habe, nicht ersichtlich ist. Verträge.

574. Wie ich bereits ausgeführt habe(294), liegt es im Übrigen in der Natur des gesetzgeberischen Handelns, in einem bestimmten Bereich zwischen divergierenden Interessen vermitteln und Ziele gegeneinander abwägen zu müssen, die möglicherweise widersprüchlich sind. Es handelt sich um eine Übung, deren Komplexität von der Rechtsprechung anerkannt wird und die dem Ermessen des Gesetzgebers einen weiten Spielraum lässt; Dies erklärt, warum sich die Kontrolle durch den Unionsrichter auf die Überprüfung offensichtlicher Beurteilungsfehler, des Ermessensmissbrauchs und der Überprüfung, ob der Gesetzgeber die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten hat, beschränken wird (295).

575. Selbst wenn also die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen in den Niederlassungsmitgliedstaat zurückzugeben, negative Auswirkungen auf die Umwelt hätte(296), würde diese Feststellung allein nicht ausreichen, um auf das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV zu schließen, da der Unionsgesetzgeber im Übrigen verschiedene Maßnahmen ergriffen hat, um die negativen Auswirkungen des Güterkraftverkehrs einzudämmen. Die Verpflichtung, alle acht Wochen zurückzukehren, ist daher in dem breiteren normativen Kontext zu sehen, in den sie gestellt wird. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung 2020/1055 verpflichtete die Verordnung 2018/842 die Mitgliedstaaten, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um einen in dieser Verordnung festgelegten Prozentsatz zu senken. In dieser Verordnung wurde daran erinnert, dass der

Europäische Rat ein solches gesamtwirtschaftliches Ziel gebilligt hatte (297). Das übergeordnete Ziel der Richtlinie 2004/107/EG (298) besteht darin, die Luftqualität zu erhalten und zu verbessern, indem unter anderem Ziele festgelegt werden, für die die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um diese Ziele zu erreichen, *ohne unverhältnismäßige Kosten zu verursachen* (299). In der Richtlinie 2008/50/EG (300) wurden Ziele für die Luftqualität festgelegt und festgelegt, die auf der Grundlage gemeinsamer Methoden und Kriterien sowie der Information der Öffentlichkeit bewertet werden müssen (301). Ziel der Richtlinie 2008/98 (302) ist es, die Vermeidung oder Verringerung der schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen, die Verringerung der Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung und die Verbesserung der Effizienz dieser Nutzung zu organisieren (303). Was insbesondere den Verkehrssektor betrifft, so wurde die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (304) im Jahr 2011 durch die Richtlinie 2011/76/EU (305) geändert, um Erwägungen im Zusammenhang mit der Förderung eines nachhaltigen Verkehrs aufzunehmen, die als Schlüsselement der gemeinsamen Verkehrspolitik dargestellt werden. Der Unionsgesetzgeber hat die Auffassung vertreten, dass der Beitrag des Verkehrssektors zum Klimawandel verringert werden sollte (306), ohne dass ein solches Ziel jedoch durch die Schaffung unverhältnismäßiger Hemmnisse erreicht wird, da auch das Funktionieren des Binnenmarks gewährleistet werden muss (307). Die Richtlinie 2011/76 fügt in die Richtlinie 1999/62 und in Bezug auf den Verkehrssektor das Verursacherprinzip ein (308), da der Unionsgesetzgeber davon ausgegangen ist, dass Mautgebühren ein gerechtes und wirksames wirtschaftliches Instrument für eine nachhaltige Verkehrspolitik sind, da sie es ermöglichen, die durch die Nutzung von Fahrzeugen verursachten Kosten der Umweltverschmutzung und der Verkehrsüberlastung zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurden die CO₂-Emissionen für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge durch die Verordnung (EU) 2019/631 (310) und für neue schwere Nutzfahrzeuge durch die Verordnung (EU) 2019/1242 (311) geregelt. Der Unionsgesetzgeber hatte auch eine Richtlinie erlassen, die Ziel war es, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die Energie- und Umweltauswirkungen von Kraftfahrzeugen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigen (312). Die in der Verordnung (EU) 2020/740 (313) geregelte Reifenkennzeichnung zielt darauf ab, den Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen und damit die Treibhausgasemissionen einzudämmen, und trägt zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors bei (314).

576. Somit konnte der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung 2020/1055 und damit des Erlasses der Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, meines Erachtens in voller Ausübung seines weiten Ermessens davon ausgehen, dass die möglichen negativen Auswirkungen dieser Verpflichtung auf die Umwelt in Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften, die sich speziell auf Umweltaspekte beziehen, eingedämmt werden könnten der betreffenden Tätigkeit und müssen die Verkehrsträger beim technologischen Übergang zu einer umweltfreundlicheren Mobilität unterstützen.

577. Aus dem achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 geht ferner hervor, dass der Unionsgesetzgeber die Frage der Verringerung des Risikos einer Rückkehr des Fahrzeugs nur zur Erfüllung dieses neuen Niederlassungserfordernisses aufgeworfen hat.

578. Ist eher zu beanstanden, dass der Unionsgesetzgeber ihre Umweltbelange nicht expliziter in die Verordnung 2020/1055 aufgenommen hat? Ich glaube es nicht. Art. 11 AEUV schreibt nicht vor, wie die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes aussehen soll, und jedenfalls muss diese Integration auf der Ebene der Umsetzung der *Unionspolitiken* erfolgen, die ich bereits vorgeschlagen habe, weit zu verstehen ist. Außerdem weise ich darauf hin, dass die Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/1055 Art. 91 Abs. 1 AEUV ist und dass das mit der Einführung der Rückkehrverpflichtung in diese Verordnung verfolgte Ziel offensichtlich nicht unmittelbar mit den in Art. 11 AEUV geäußerten Bedenken zusammenhängt, da eine solche Verpflichtung eine Klarstellung der Bestimmungen der ^{Verordnung Nr. 1071/2009} über das Vorliegen einer dauerhaften und tatsächlichen *Niederlassung darstellt*), soll die Verbindung zwischen dem Luftfahrtunternehmen und seinem Niederlassungsmitgliedstaat gestärkt werden, um eine "tatsächliche und ständige Präsenz"(316) in einem Kontext zu gewährleisten, in dem eine Verarmung dieser Verbindung nach Einschätzung des Gesetzgebers den fairen Wettbewerb und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt gefährdet (317). Es ist anzuerkennen, dass die Bestimmungen des Vertrags, mit denen der Europäischen Union Zuständigkeiten im Umweltbereich zuerkannt werden, auch die Zuständigkeiten unberührt lassen, die der Europäischen Union aufgrund anderer Bestimmungen zustehen (318).

579. Aufgrund der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen bestimmten Zielen und Grundsätzen im Sinne der Art. 3 EUV und Art. 11 AEUV herzustellen, und der Komplexität der Umsetzung dieser Kriterien(319) ist daher nicht ersichtlich, dass der Rat und das Parlament im Hinblick auf die beiden genannten Bestimmungen einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hätten. durch die Einführung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen.

580. Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die Rechtsmittelführerinnen auf die Ricardo-Studie von 2021 berufen, mit der die Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen bewertet werden sollten, denn selbst wenn diese Studie u. a. einen erheblichen Anstieg der CO₂-Emissionen erkennen lasse, müsse die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts anhand der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen beurteilt werden die zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Rechtsakts bestand (320) und dass seine Gültigkeit nicht von einer rückwirkenden Beurteilung seines Wirksamkeitsgrads abhängen kann (321). Wie ich bereits ausgeführt habe, ist eine solche Erhöhung jedenfalls in Bezug auf alle Rechtsvorschriften

zu sehen, die den betreffenden Bereich betreffen, bevor der Schluss gezogen werden kann, dass der Unionsgesetzgeber die Erfordernisse des Umweltschutzes offensichtlich verkannt hat.

581. Auch weil die Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/1055 Art. 91 Abs. 1 AEUV ist, ist die Erheblichkeit des Vorbringens eines Verstoßes gegen die Art. 191 und 192 AEUV für die vorliegenden Klagen zurückzuweisen. Bei dieser Verordnung handelt es sich nicht um eine im Rahmen der Umweltpolitik der Union erlassene Maßnahme, und es ist nicht geltend gemacht worden, dass die beklagten Organe die Rechtsgrundlage falsch gelegt hätten. Da es sich bei der Verordnung 2020/1055 nicht um eine Maßnahme der Union nach Art. 191 AEUV handelt(322), ist die Berufung auf einen behaupteten Verstoß gegen Art. 192 Abs. 2 Buchst. c AEUV unerheblich. Eine Maßnahme kann nicht allein deshalb in den Umweltbereich fallen, weil sie Umwelterfordernissen Rechnung tragen müsste (324).

582. Selbst wenn der Gerichtshof über die Frage eines angeblichen Verstoßes Ungarns gegen das Vorsorgeprinzip entscheiden möchte(325), ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Art. 191 Abs. 2 AEUV zwar vorsieht, dass die Umweltpolitik u. a. auf diesem Grundsatz beruht, dass er aber auch im Rahmen anderer Politikbereiche der Union anwendbar ist, insbesondere die Politik zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und, wenn die Organe der Union im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Binnenmarktpolitik Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit ergreifen (326). Dieser Grundsatz impliziert, dass bei Ungewissheit über das Vorliegen oder den Umfang von Risiken für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen ergriffen werden können, ohne dass abgewartet werden muss, bis das Vorliegen und die Schwere dieser Risiken vollständig nachgewiesen sind. Ist es unmöglich, das Vorliegen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit zu bestimmen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien nicht schlüssig sind, aber die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die öffentliche Gesundheit fortbesteht, wenn das Risiko eintritt, rechtfertigt das Vorsorgeprinzip den Erlass restriktiver Maßnahmen (327). Auch in Bezug auf die Voraussetzungen, unter denen das Vorsorgeprinzip anzuwenden ist, hat der Gerichtshof anerkannt, dass sich die gerichtliche Kontrolle wegen der Notwendigkeit einer Abwägung mehrerer Ziele und Grundsätze sowie der Komplexität der Anwendung der einschlägigen Kriterien notwendigerweise auf die Frage beschränken muss, ob der Unionsgesetzgeber einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat(328). Dies gilt umso mehr, wenn der Gesetzgeber die künftigen Auswirkungen einer zu erlassenden Regelung zu beurteilen hat, wenn diese Auswirkungen nicht genau vorhersehbar sind(329).

583. Ich gestehe, dass mich der Vorwurf eines Verstoßes gegen das Vorsorgeprinzip durch die Einführung einer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen verblüfft, da dies darauf hinausläufe, dass nur der Anteil der zusätzlichen Emissionen, der sich aus der Umsetzung dieser Verpflichtung ergeben soll, ein tatsächliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt, das den Erlass restriktiver Maßnahmen erforderlich gemacht hätte. Auch wenn der Gesetzgeber verpflichtet ist, das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen, wenn er im Rahmen des Binnenmarkts Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit erlässt(330), scheint mir das Verhältnis zwischen etwaigen zusätzlichen Emissionen, die sich aus der Rückkehrverpflichtung ergeben, und den nachgewiesenen Gesundheitsgefahren der Verschmutzung im Allgemeinen im vorliegenden Fall zu schwach zu sein, um beanstandet werden zu können. Vor allem ist Art. 1^{Abs.} 3^{Buchst. a} der Verordnung 2020/1055 keine Maßnahme zum Schutz der menschlichen Gesundheit im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Aus all diesen Gründen sollte das Vorbringen eines Verstoßes gegen das Vorsorgeprinzip daher keinen Erfolg haben.

ii) Zum behaupteten Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes

584. Sowohl die Republik Bulgarien als auch die Republik Zypern haben geltend gemacht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen das Übereinkommen von Paris verstoße und dass der Rat und das Parlament jedenfalls beim Erlass dieser Verpflichtung die Ziele dieses Übereinkommens nicht berücksichtigt hätten. Dies würde einen Verstoß gegen die Umweltpolitik der Union darstellen.

585. Zu der Rüge, der Unionsgesetzgeber habe die Ziele des Übereinkommens von Paris nicht berücksichtigt(331), weise ich mit dem Parlament darauf hin, dass, wie im siebten Erwägungsgrund des Beschlusses (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss — im Namen der Union — des Übereinkommens von Paris, das im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (332) angenommen wurde, wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Oktober 2014 *für die gesamte Wirtschaft* das verbindliche Ziel festgelegt, die Treibhausgasemissionen in der Union bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Das in Artikel 2 des Übereinkommens von Paris festgelegte Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau fortzusetzen (333), muss daher im Lichte der von der Union zu diesem Zweck ergriffenen Gesamtmaßnahmen beurteilt werden. Daher kann nicht geltend gemacht werden, dass die bloße Einführung einer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen wegen der dadurch möglicherweise verursachten zusätzlichen Emissionen für sich genommen diesem Ziel und damit der Umweltpolitik der Union zuwiderliefe.

586. Was die Rüge eines Verstoßes des Unionsgesetzgebers gegen das Übereinkommen von Paris betrifft, ergibt sich aus Art. 216 Abs. 2 AEUV, dass die Unionsorgane, wenn sie von der Union geschlossen werden, an solche Übereinkünfte gebunden sind und daher Vorrang vor den Rechtsakten der Union haben (334). Die Gültigkeit

eines Unionsrechtsakts kann daher durch die Unvereinbarkeit dieses Rechtsakts mit diesen Regeln des Völkerrechts beeinträchtigt werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Union muss zunächst an diese Regeln gebunden sein, was im Hinblick auf das Übereinkommen von Paris nicht in Frage steht (335). Sodann können die Bestimmungen einer internationalen Übereinkunft, deren Vertragspartei die Union ist, zur Stützung einer Klage auf Nichtigerklärung eines Rechtsakts des abgeleiteten Unionsrechts nur dann geltend gemacht werden, wenn zum einen die Natur und die innere Systematik dieser Übereinkunft dem nicht entgegenstehen und zum anderen diese Bestimmungen ihrem Inhalt nach unbedingt und hinreichend genau (336), was der Fall sein wird, wenn die geltend gemachte Bestimmung eine klare und präzise Verpflichtung enthält, die in ihrer Durchführung oder ihren Wirkungen nicht vom Erlass eines späteren Rechtsakts abhängt (337).

587. Das Übereinkommen von Paris ersetzt zwar den Ansatz des Kyoto-Protokolls(338), ändert aber dessen Logik nicht grundlegend. Das Übereinkommen von Paris zielt darauf ab, "die globale Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel im Kontext der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung zu stärken" (339). Er legt ein numerisches Ziel (340) auf globaler Ebene fest, sieht aber auch die Stärkung der Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und zur Förderung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel vor, was mir ein Konzept zu sein scheint, dessen Rechtmäßigkeit angesichts der Beweiskraft nicht ganz offensichtlich ist. Er sieht auch vor, dass die Finanzströme mit einem treibhausgasarmen und ebenfalls widerstandsfähigen Entwicklungspfad vereinbar sein müssen (341). Ihre Anwendung erfolgt im Einklang mit der Billigkeit und dem Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Zuständigkeiten und jeweiligen Kapazitäten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten (342). Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, ehrgeizige Anstrengungen zu unternehmen und zu kommunizieren (343), und diese Staaten müssen bestrebt sein, so bald wie möglich einen globalen Emissionshöhepunkt zu erreichen und rasche Reduktionen vorzunehmen, um ein Gleichgewicht zwischen anthropogenen Emissionen aus Quellen und dem Abbau von Treibhausgasen durch Senken in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu erreichen, wobei stets zu berücksichtigen ist, dass die Emissionen aus Quellen stammen die Lage der Entwicklungsländer (344). Zu diesem Zweck muss jeder Vertragsstaat die national festgelegten Beiträge festlegen, übermitteln und aktualisieren (345).

588. Ohne dass es für die Behandlung der vorliegenden Rüge erforderlich wäre, die Prüfung des Abkommens weiter zu verfolgen, und ohne dass es erforderlich wäre, hier über die Unbedingtheit und hinreichend genaue Natur dieser beiden Bestimmungen des Übereinkommens von Paris zu entscheiden, auf die sich die Republik Bulgarien und die Republik Zypern konkret berufen, Meines Erachtens ergibt sich bereits aus den soeben dargelegten Gesichtspunkten, dass in Anbetracht der Ausführungen des Gerichtshofs zum Kyoto-Protokoll auch die Natur und die innere Systematik des Übereinkommens von Paris seiner Einbeziehung in die Rechtmäßigkeit des Unionsrechts entgegenstehen(346). Das Übereinkommen von Paris kann daher nicht geltend gemacht werden, um die Rechtmäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen in Frage zu stellen.

589. Daraus folgt, dass die Berufung auf Art. 3 Abs. 5 EUV, Art. 208 Abs. 2 und Art. 216 Abs. 2 AEUV unerheblich ist.

590. Folglich sind die Rügen eines Verstoßes gegen das Übereinkommen von Paris und der Nichtberücksichtigung der Ziele, die sich aus diesem Abkommen für die Union ergeben, zurückzuweisen.

iii) Zum behaupteten Verstoß gegen die Umweltpolitik der Union wegen des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen mit dem sekundären Umweltrecht, den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und dem europäischen Grünen Deal

591. Die Rechtsmittelführerinnen haben ferner geltend gemacht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen einer ganzen Reihe von Klima- und Umweltzielen zuwiderlaufen könne, die im Sekundärrecht wie u. a. den Verordnungen 2018/842 und 2021/1119 sowie den Richtlinien 2004/107, 2008/50 und 2008/98 festgelegt seien, und dass ein solcher Konflikt einen Verstoß gegen die Umweltpolitik der Union darstellen würde, zusätzliche Emissionen, die durch diese Verpflichtung verursacht würden, würden die Verwirklichung der Umweltziele gefährden, die die Union den Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam zugewiesen hat.

592. Wie der Rat und das Parlament u. a. in ihren Schriftsätzen geltend gemacht haben, beschränke ich mich auf die Feststellung, wie ich es bereits getan habe, dass die innere Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts des abgeleiteten Rechts nicht anhand eines anderen Rechtsakts der Union mit demselben Gesetzgebungsrang geprüft werden kann(347), es sei denn, er ist auf der Grundlage des letztgenannten Rechtsakts erlassen worden oder ausdrücklich vorgesehen. durch einen der beiden Rechtsakte, so hat dieser Vorrang vor dem anderen (348). Dies ist jedoch bei der Verordnung 2020/1055 nicht der Fall. Im Übrigen könnten etwaige Spannungen zwischen den Zielen, die ihnen durch die verschiedenen für sie geltenden Unionsregelungen zugewiesen werden, nur zu der Feststellung führen, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus der einen oder der anderen dieser Vorschriften verstoßen hat, ohne dass eine dieser Vorschriften für rechtswidrig erklärt werden könnte(349).

593. Zur Rüge eines Verstoßes gegen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen im

Widerspruch zu den Zielen stehe, die der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 12. Dezember 2019 festgelegt habe. Da jedoch nach Art. 15 Abs. 1 EUV der Europäische Rat keine gesetzgeberische Funktion ausübt und diese Schlussfolgerungen ausschließlich politischer Natur sind, können keine Schlussfolgerungen gezogen werden, die für die Entscheidung über die vorliegenden Nichtigkeitsklagen sachdienlich wären, wenn der behauptete Widerspruch bestätigt werden muss.). Gleiches gilt für die Erklärung des Kommissionsmitglieds Vălean, auf die sich die Kläger berufen, die sich im Übrigen darauf beschränkt haben, Zweifel an der Vereinbarkeit bestimmter Elemente des Mobilitätspakets mit dem vom Europäischen Rat festgelegten Ziel und den Zielen des europäischen Grünen Deals zu äußern(351).

594. Gleiches gilt für das Vorbringen, die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen verstoße gegen die Umweltpolitik der Union, weil sie die Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals behindere, da dies das Ergebnis einer Mitteilung der Kommission sei, die für den Unionsgesetzgeber nicht bindend sei und daher nicht zu den Parametern gehöre, auf die sie sich beziehe. Dem mussten das Parlament und der Rat bei der Verabschiedung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen nachkommen.

iv) Schlussfolgerung der Analyse

595. Nach alledem sind alle Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.

c) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung

1) Vorbringen der Parteien

596. Die Republik Litauen ist der Ansicht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen Art. 26 AEUV und den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoße. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, stelle eine protektionistische Maßnahme dar, die zu einer Fragmentierung des Marktes führe, den Wettbewerb einschränke und eine Regelung einführe, die Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten diskriminiere, die sich an den geografischen Grenzen der Union befänden. Der grenzüberschreitende Straßenverkehr wird gegenüber anderen Verkehrssektoren diskriminiert.

597. Die Kommission hat die besondere Rolle des Verkehrssektors für das Funktionieren des Binnenmarkts hervorgehoben, und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wurde im Bereich des Niederlassungsrechts durch Artikel 49 AEUV umgesetzt, der auch für juristische Personen gilt. Anstelle einer ausgewogenen Regulierung und eines Kompromisses, der zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts führen würde, würde die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen eine restriktive, unverhältnismäßige und protektionistische Maßnahme darstellen, die zu einer mittelbaren Diskriminierung von Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage führen würde.

598. Erstens hätten der Rat und das Parlament die geografischen Besonderheiten der Union und ihres Verkehrsmarktes nicht berücksichtigt, da die Rückkehrverpflichtung die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsunternehmer in der Peripherie der Union und ihr Recht auf freien Dienstleistungsverkehr beschränke und den im zentralen Teil der Union ansässigen Verkehrsunternehmen einen ungerechtfertigten und illegitimen Vorteil verschaffe. Der größte Teil des Verkehrs würde in den westlichen und zentralen Mitgliedstaaten der Union abgewickelt, und der Großteil der Nachfrage nach Straßengütern würde sieben Mitgliedstaaten betreffen (352). Daher hätte die Rückkehrverpflichtung weniger Auswirkungen auf Luftfahrtunternehmen aus diesen Mitgliedstaaten, und Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage wären in einer ungünstigeren Lage, da sie erheblich längere Strecken zurücklegen und größere natürliche Hindernisse überwinden müssten, insbesondere für Inselmitgliedstaaten. Die Rückgabeverpflichtung würde diese Verkehrsunternehmer unverhältnismäßig belasten, was unter Berücksichtigung der Entfernung, der Ruhezeiten und der Unsicherheiten dazu führen könnte, dass Fahrzeuge für einen erheblichen Zeitraum von 8 bis 14 Tagen aus dem Verkehr gezogen würden. Ein solcher Rückzug wäre mit dem grundlegenden Ziel der Schaffung eines effizienten und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts unvereinbar. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, gilt zwar für alle Verkehrsunternehmer, würde sich aber je nach Niederlassungsort unterschiedlich auf die Betreiber auswirken. Art.¹ Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 erlegt somit den Wirtschaftsteilnehmern in unterschiedlichen Situationen identische Anforderungen auf und ist daher diskriminierend. Auch der Straßenverkehr wird diskriminiert, da für andere Verkehrsträger keine vergleichbare Rückgabepflicht besteht.

599. Zweitens macht die Republik Litauen geltend, dass das angebliche Ziel der Bekämpfung von Briefkastenfirmen die gewählte Maßnahme nicht rechtfertige, obwohl die tatsächliche Folge der Rückkehrverpflichtung eine Diskriminierung der in den Mitgliedstaaten in Randlage ansässigen Beförderer sei. Die Feindseligkeit der westlichen und zentralen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage ist bekannt. Darüber hinaus sei der Verkehrssektor durch eine geringe Gewinnspanne gekennzeichnet, und die Rückkehrverpflichtung führe dazu, dass das geografische Gebiet, in dem Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage tätig sein könnten, eingeschränkt werde,

wodurch der Güterkraftverkehrsmarkt künstlich umstrukturiert und fragmentiert werde, indem Unternehmen aus der Randlage davon abgehalten würden, in den anderen Mitgliedstaaten tätig zu werden.

600. Drittens macht die Republik Litauen geltend, dass die Rückkehrverpflichtung besonders schwerwiegende negative Folgen für die KMU haben werde, die den Großteil des Sektors ausmachten, da Unternehmen mit nur wenigen Beschäftigten nicht in der Lage sein würden, ordnungsgemäß zu arbeiten und ihre Dienstleistungen kontinuierlich anzubieten, während sie keine Auswirkungen auf die großen Verkehrsunternehmen hätte, die kaum 1 % aller Unternehmen ausmachten in der Union niedergelassen sind und praktizieren. Auch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen mit Sitz in EU-Mitgliedstaaten gegenüber Luftfahrtunternehmen aus Drittländern würde verringert.

601. Viertens macht die Republik Litauen geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen de facto zu einer Abschottung des Marktes führen würde, was gegen den Vertrag über den Beitritt der Republik Litauen zur Europäischen Union verstoße, der vorsehe, dass jede Beschränkung der Erbringung von Dienstleistungen durch litauische Frachtführer innerhalb von fünf Jahren nach dem Beitritt aufgehoben werden müsse der Republik Litauen in die Union. Eine solche Marktabschottung wäre auch mit dem Fahrplan für einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum (353) unvereinbar.

602. Im Stadium der Erwiderung fügt die Republik Litauen hinzu, dass die in Art. 1 Abs.³ der Verordnung 2020/1055 eingeführte faktische Diskriminierung nicht nur gegen Art. 18 AEUV, sondern auch gegen den in Art. 4 Abs. 2 EUV verankerten Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten verstoße.

603. Die Republik Bulgarien rügt ihrerseits einen Verstoß gegen Art. 18 AEUV, die Art. 20 und 21 der Charta, Art. 4 Abs. 2 EUV und, falls der Gerichtshof dies für relevant halten sollte, gegen Art. 95 Abs. 1 AEUV oder gegen den freien Dienstleistungsverkehr. Die Belastung, die sich aus der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen ergibt, hängt von der geografischen Lage des Niederlassungsmitgliedstaats ab, da die Rückgabe eine viel längere Entfernung und Dauer sowie höhere Kosten für Verkehrsunternehmer mit Sitz in Rand- oder Inselstaaten verbunden ist, da der größte Teil des grenzüberschreitenden Verkehrs in den zentralen Mitgliedstaaten und nicht in den Mitgliedstaaten in Randlage stattfindet. Die geografische Lage ist für das Ziel, eine echte Verbindung zwischen den Verkehrsunternehmern und dem Niederlassungsmitgliedstaat oder die ordnungsgemäße Wartung der Fahrzeuge zu gewährleisten, unerheblich, aber wenn die geografische Lage als relevant angesehen würde, würde sich die Situation der zentralen Mitgliedstaaten und die der Rand- und Inselmitgliedstaaten als grundlegend verschieden erweisen und könnten nicht gleich behandelt werden.

604. In der Erwiderung weist die Republik Bulgarien darauf hin, dass auch versteckte Formen der Diskriminierung problematisch seien. Es ist unstrittig, dass die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen im Wesentlichen im Zentrum der Europäischen Union angesiedelt ist. Das künstliche Erfordernis der Rückgabe von Fahrzeugen ist eine versteckte Form der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und steht in keinem Zusammenhang mit der Frage, ob Verkehrsunternehmer in ihrem Niederlassungsmitgliedstaat tatsächlich und dauerhaft niedergelassen sind, sondern schafft eine Unterscheidung nach dem Niederlassungsland zwischen Verkehrsunternehmern, die Verkehrsdienstleistungen im Binnenmarkt erbringen wollen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Belastung ergibt sich unmittelbar aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Belastung im Niederlassungsmitgliedstaat und stellt eine Ungleichbehandlung wie aus dem Lehrbuch dar.

605. Rumänien macht geltend, die Rückkehrverpflichtung verstoße gegen das in Art. 18 AEUV verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Die Rückkehrverpflichtung, auch wenn sie dem Anschein nach nicht diskriminierend sei, habe de facto je nach den betroffenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Auswirkungen, wirke sich erheblich, ungleich und unverhältnismäßig auf die wirtschaftliche Tätigkeit der in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen aus und trage dazu bei, die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu vergrößern. Rumänien verweist auf sektorspezifische Daten, die den höheren Anteil der in der EU-13 zugelassenen Fahrzeuge für grenzüberschreitende Transporte verdeutlichen. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, würde es für Unternehmen mit Sitz in der Peripherie der EU schwierig und teuer machen, internationale Gütertransporte nach Westeuropa wie Rumänien durchzuführen. Die Verkehrsunternehmer der EU-15 würden ihrerseits von günstigeren Bedingungen für die Durchführung grenzüberschreitender Beförderungen profitieren, auch wenn sie hauptsächlich inländische Beförderungen durchführen. Die Tätigkeit dieser Luftfahrtunternehmen wäre daher nicht in gleicher Weise beeinträchtigt wie die der Luftfahrtunternehmen der EU-15. Die Rückkehrverpflichtung ist das Ergebnis einer Regelung, die den Konvergenzziele der Union zuwiderläuft, protektionistisch und restriktiv ist und den nicht ansässigen Luftfahrtunternehmen, die hauptsächlich aus den Staaten an der Peripherie der Europäischen Union stammen, den Zugang zu den Außenmärkten verwehrt. Die Auswirkungen der Rückkehrverpflichtung sollten zusammen mit denen der anderen Bestimmungen des Mobilitätspakets betrachtet werden, was den diskriminierenden Charakter dieser Verordnung noch deutlicher machen würde. Rumänien stellt hier auch in Frage, ob das Mobilitätspaket den Anforderungen von Artikel 91 Absatz 2 und Artikel 94 AEUV entspricht.

606. Die Republik Zypern trägt ein Argument vor, das mit dem der Republik Bulgarien identisch ist. Für ein zyprisches Verkehrsunternehmen betrage die durchschnittliche Fahrzeit von Zypern nach Mitteleuropa und zurück mindestens 8 Tage ohne Verzögerungen, die insbesondere mit klimatischen Gefahren zusammenhängen, und die Behauptung, dass zyprische Verkehrsunternehmer nicht am internationalen Verkehr teilnehmen oder sich

nicht an einem anderen Ort als in Zypern niederließen, zeige für sich genommen den diskriminierenden Charakter der Rückkehrverpflichtung.

607. Ungarn macht geltend, die Rückkehrverpflichtung verstoße gegen die Art. 18 und 49 AEUV. Sie verweist auf die bereits erwähnten geografischen Unterschiede, die den Straßengüterverkehrsmarkt kennzeichneten, sowie auf die Unterscheidung zwischen den Mitgliedstaaten der EU-13 und der EU-15 und macht geltend, dass die Rückkehrverpflichtung die in Randstaaten ansässigen Unternehmen angesichts der längeren Beförderungszeit und der daraus resultierenden Kostensteigerung benachteiligen würde. Die Mitgliedstaaten der EU-13, in denen der Anteil des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs am Arbeitsmarkt höher ist als im EU-Durchschnitt, wären automatisch stärker betroffen als zentralere Mitgliedstaaten. Ungarn schätzt, dass etwa zwei Drittel der mehr als 1 000 km langen Straßentransporte von Randstaaten zurückgelegt werden, in der Regel in die am stärksten industrialisierten zentralen und westlichen Regionen der Union. Der Anstieg der mit der Rückkehrverpflichtung verbundenen Kosten würde diese Staaten viel stärker treffen als die anderen Mitgliedstaaten der Union. Diese Verpflichtung stellt daher eine mittelbare Diskriminierung dieser Mitgliedstaaten dar, die sie in eine viel ungünstigere Lage versetzt. Ungarn bestreitet in der Erwiderung die Relevanz des Urteils Fedesa(354), auf das sich der Rat und das Parlament in ihrer Klagebeantwortung berufen haben und in dem es um einen Unterschied zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten und nicht um ein objektives Kriterium wie die Entfernung bestimmter Mitgliedstaaten von den zentralen Regionen gegangen sei. Durch die Schaffung ungleicher Bedingungen für den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt würde die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen die Verwirklichung des angeblich mit der Verordnung 2020/1055 verfolgten Ziels, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, vereiteln. Im Übrigen erinnert Ungarn auch an die Verpflichtungen des Gesetzgebers, die Risiken schwerwiegender Auswirkungen auf den Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen gemäß Art. 91 Abs. 1 AEUV sowie die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmer zu berücksichtigen, wenn er Maßnahmen im Bereich der Preise und Beförderungsbedingungen ergreift. gemäß Artikel 94 AEUV.

608. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

609. Die folgende Prüfung orientiert sich an den in den Nrn. 76 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Grundsätzen und an den Grenzen der gerichtlichen Kontrolle, wie sie vom Gerichtshof anerkannt und in Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt worden sind.

610. Zu den von der Republik Litauen, der Republik Bulgarien, der Republik Zypern und Ungarn erhobenen Rügen eines Verstoßes gegen die Art. 26 und 49 AEUV und allgemeiner einer Behinderung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts verweise ich auf den Teil meiner Prüfung, der den Klagegründen einer Verletzung der wirtschaftlichen Freiheiten gewidmet ist(355).

611. Die Rügen, die Ungarn im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV erhoben hat, stellen keinen anderen Klagegrund dar als den Klagegrund eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot. Am Ende seiner Prüfung dieses Grundsatzes beantragt Ungarn jedoch in Rn. 106 seiner Klageschrift, die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen wegen Verstoßes gegen die "oben genannten Bestimmungen des AEU-Vertrags", zu denen Art. 91 Abs. 1 und Art. 94 AEUV gehören, für nichtig zu erklären. Obwohl diese Argumente in summarischer Form vorgebracht werden(356), werden sie gegebenenfalls in dem diesen beiden Bestimmungen gewidmeten Abschnitt geprüft. Gleiches gilt für die Berufung Rumäniens auf diese beiden Artikel im Rahmen seines Klagegrundes eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot (357).

612. Was die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern geltend gemachte Rüge eines Verstoßes gegen Art. 95 Abs. 1 AEUV betrifft, weise ich mit dem Rat darauf hin, dass sie keinen Erfolg haben kann, da dieser Artikel eine Diskriminierung verbietet, die darin besteht, dass ein Beförderer dieselben Waren auf denselben Verkehrswegen anwendet, je nach Herkunfts- oder Bestimmungsland der beförderten Güter unterschiedliche Preise und Beförderungsbedingungen, dass weder die Republik Bulgarien noch die Republik Zypern nachgewiesen haben, dass dies die Folge der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen wäre, und dass, selbst wenn Artikel 95 Abs. 1 AEUV berührt nicht die dem Parlament und dem Rat durch Abs. 2 dieses Artikels eingeräumte Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV, der – ich erinnere daran – gerade die Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/1055 darstellt, Maßnahmen zu erlassen, die von diesem spezifischen Diskriminierungsverbot abweichen.

613. Im Übrigen machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dass die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, eine Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten (Rumänien und Ungarn), eine Diskriminierung zwischen den Inselmitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten des Festlandes (Republik Zypern), eine Diskriminierung zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten (Republik Litauen), eine mittelbare Diskriminierung von Verkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage (Republik Litauen), Litauen, Rumänien), Diskriminierung zwischen Verkehrsträgern (Republik Litauen), Diskriminierung zwischen KMU und anderen Verkehrsunternehmen (Republik Litauen), Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Republik Bulgarien, Rumänien, Republik Zypern, Ungarn).

614. Die in Art.¹ Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 vorgesehene Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen legt fest, dass die Voraussetzung, die für die Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers erforderlich, aber nicht ausreichend ist, "in einem Mitgliedstaat in stabiler und wirksamer Weise" im Sinne von Art. 3 festgelegt ist. Abs. 1 Buchst. a der^{Verordnung Nr. 1071/2009}. Somit müssen alle – kleinen, mittleren oder großen – Unternehmen unabhängig von ihrem Niederlassungsmitgliedstaat, die diesen Beruf ausüben, in einem Mitgliedstaat dauerhaft und tatsächlich niedergelassen sein, was u. a. nach Wahl des Unionsgesetzgebers die Rückgabe ihrer Fahrzeuge alle acht Wochen in diesen Mitgliedstaat impliziert. Die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen soll somit die Stabilität und Wirksamkeit der in den Anwendungsbereich der^{Verordnung Nr. 1071/2009} fallenden Verkehrsunternehmen, die insoweit gleichgestellt zu sein scheinen, im Niederlassungsmitgliedstaat gewährleisten. Ich füge hinzu, dass diese Verordnung eine besonders weite Definition des Begriffs "Unternehmen"(358) enthält, die alle Formen umfassen kann, in denen ein Luftfahrtunternehmen niedergelassen werden kann. Art.¹ Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 erlegt diesen Beförderungsunternehmen daher allgemein und unterschiedslos eine Rückführungsverpflichtung auf.

615. Es bleibt zu prüfen, ob die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen nicht dazu führt, dass unterschiedliche Sachverhalte gleich behandelt werden, so dass zu prüfen ist, ob die verschiedenen Sachverhalte, auf die sich die in Nr. 79 der vorliegenden Schlussanträge genannten Voraussetzungen beziehen, vergleichbar sind oder nicht. Besonderes Augenmerk ist daher auf das Ziel und den Zweck der streitigen Verpflichtung sowie auf die Grundsätze und Ziele der Verkehrspolitik zu richten.

616. Wie das Parlament und der Rat in ihren Schriftsätzen ausgeführt haben, ergibt sich das mit der Verpflichtung verfolgte Ziel, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, aus den Erwägungsgründen 6 und 8 der Verordnung 2020/1055. Auf der Grundlage der "gewonnenen Erfahrungen", die auch in der Folgenabschätzung hervorgehoben worden waren, war nach Auffassung des Unionsgesetzgebers eine Klarstellung und Verschärfung der Bestimmungen über das Bestehen einer dauerhaften und tatsächlichen Niederlassung erforderlich, um sicherzustellen, dass die tatsächliche Präsenz der Beförderer in ihrem Niederlassungsmitgliedstaat gewährleistet ist, was zur Bekämpfung des Phänomens der "Briefkastenfirmen" beitragen sollte. Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt. Im achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 heißt es weiter, dass das Bestehen einer echten Verbindung zum Niederlassungsmitgliedstaat dazu beitrage, das Risiko der Organisation eines systematischen Kabotagesystems und nomadischer Fahrer von einem Unternehmen, zu dem die Fahrzeuge nicht zurückkehren, zu verringern. Die Rückgabepflicht muss nach Einschätzung des Gesetzgebers auch zur ordnungsgemäßen Instandhaltung der Fahrzeuge beitragen und Kontrollen erleichtern (359).

617. Auch wenn es wahrscheinlich ist, dass die Einhaltung der Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, mit Kosten verbunden sein wird, wird die Intensität dieser Kosten nicht so sehr von der zurückgelegten geografischen Entfernung abhängen, sondern von der vorherigen Beachtung der tatsächlichen Art der Niederlassung. Denn ein Unternehmen, das seine Fahrzeuge nie zurückgibt, trägt mehr Kosten, die durch die Rückgabepflicht entstehen, als ein Unternehmen, das seine Fahrzeuge bereits regelmäßig zurückgeben ließ.

618. Selbst wenn die Rückreise teurer wäre, wenn die auf der Rückreise zurückzulegende Strecke länger wäre, ist festzustellen, dass die Unionsregelung die Verkehrsunternehmer nicht verpflichtet, auf einem Markt tätig zu werden, der weit von ihrem Niederlassungsort entfernt ist, und sie auch nicht daran hindert, ihre Niederlassung so nah wie möglich an den Markt zu verlegen, auf dem sie tätig werden wollen. Das Vorbringen der Republik Litauen, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen zu einer faktischen Abschottung des Marktes führe(360), ist daher ebenso zurückzuweisen wie das Vorbringen, mit dem eine angebliche Unvereinbarkeit zwischen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen und dem Weißbuch der Kommission geltend gemacht wird, auf das sich das Fehlen des Fehlens beruft. normativen Charakter eines solchen Dokuments hat (361). Wie bereits ausgeführt, ist die Wahl des Ortes der Niederlassung eine alleinige geschäftliche Entscheidung der Luftfahrtunternehmen. Die Rückkehrverpflichtung wird sich daher stärker auf bestimmte Betreiber auswirken, die sich aus kommerziellen Gründen entschieden haben, sich an der Peripherie der Europäischen Union niederzulassen, während sie entgegen den Empfehlungen der einschlägigen EU-Vorschriften dauerhaft oder mehrheitlich im Hoheitsgebiet entfernter Mitgliedstaaten tätig sind, in denen sie den Großteil der Verkehrsdienstleistungen erbringen. Und genau das ist der gewünschte Effekt.

619. Das Argument einer Diskriminierung aufgrund des Verkehrsträgers ist zurückzuweisen, da der Gerichtshof bereits festgestellt hat, dass sich nicht alle Verkehrssektoren in vergleichbaren Situationen befinden (362) und dass folglich die Situation von Unternehmen, die im Wirtschaftszweig der verschiedenen Verkehrsträger tätig sind, nicht vergleichbar ist(363).

620. Die Rechtsmittelführerinnen machen sodann geltend, dass die Fluggesellschaften in Randlage Europas nicht mit den "westeuropäischen" Betreibern gleichgesetzt werden könnten. Folgte man einem solchen Argument, müsste es im Hinblick auf das Erfordernis einer dauerhaften und tatsächlichen Niederlassung zu einer unterschiedlichen Behandlung von Verkehrsunternehmern führen, die sich fernab des Marktes niedergelassen haben, auf dem sie Beförderungsleistungen erbringen und ihre Fahrzeuge dauerhaft aufstellen wollen.

621. Erstens würde dies das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel in Frage stellen, das der Gerichtshof nicht in Frage stellen kann. Zweitens verstoßen die ungleichen Auswirkungen oder die Asymmetrie der Belastungen(364), die

sich für die Verkehrsunternehmer aus der unterschiedslosen Anwendung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen ergeben, für sich genommen nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung(365), sondern ergeben sich aus den unterschiedlichen Betriebsbedingungen. Drittens werden die Vorteile, die sich aus einer Umgehung des Unionsrechts ergeben, nicht durch diesen Grundsatz geschützt. Viertens kann es nicht Sache des Unionsgesetzgebers sein, die wirtschaftliche Neutralität der Wahl des Niederlassungsmitgliedstaats zu gewährleisten. Fünftens berücksichtigen die von den Klägern geltend gemachten Kosten aufgrund der Rückkehrverpflichtung offensichtlich nicht den entgangenen Gewinn für die Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet die Wirtschaftsteilnehmer *nicht niedergelassen sind*, während sie *dort eine quasi-ständige Präsenz sicherstellen*, was jedoch auch vom Unionsgesetzgeber zu berücksichtigen ist(366).), so dass das Gericht nicht beabsichtigt habe, bestimmte Mitgliedstaaten gegenüber anderen zu bevorzugen, sondern "die Faktoren, unter denen die in den verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen miteinander konkurrieren können, neu ausbalanciert hat"(367). Sechstens soll die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen, wie das Parlament zutreffend ausgeführt hat, durch das Erfordernis einer echten Bindung an den Niederlassungsmitgliedstaat, die sich nach den Angaben des Gesetzgebers insbesondere in der rechtmäßigen Rückgabe von Fahrzeugen in diesen Staat manifestiert, den vorübergehenden Charakter des freien Dienstleistungsverkehrs von Verkehrsunternehmern, die nicht in diesem Staat ansässig sind, im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten gewährleisten und ein Gleichgewicht mit der Ausübung des Niederlassungsrechts herstellen, die auf Dauer angelegt ist.

622. Die Rügen einer Diskriminierung aus geografischen Gründen werfen grundsätzlich ein Definitionsproblem auf, da die Peripherie der Union insbesondere nicht auf ihren östlichen Teil beschränkt ist. Wie qualifiziert man das Zentrum? Was ist ein kleiner Staat, wenn das Kriterium eher ein Kriterium der Größe als der geografischen Lage ist? Unterscheidet sich die Situation eines kleinen Inselstaates noch von der eines kleinen kontinentalen Staates oder eines großen Inselstaates? Es ist unmöglich, vom Unionsgesetzgeber zu verlangen, dass er die Mitgliedstaaten aufgrund dieser angeblichen Besonderheiten unterschiedlich behandelt. Der Widerspruch, den die meisten Kläger zur Stützung ihres Vorbringens geltend machen, wonach zwei "geografische" Europa einander gegenüberstünden, beruht meines Erachtens auf dem Versuch, die geografischen Daten künstlich mit einer wirtschaftlichen Realität in Einklang zu bringen. Die Mitgliedstaaten der "Peripherie" der Union, wie sie von den Klägerinnen verstanden werden, zeichnen sich nicht dadurch aus, dass sie peripher sind, sondern dass ihre Betriebskosten im Vergleich zum "Rest" der Union wesentlich niedriger sind. So ist die Kategorisierung zwischen der EU-15 und der EU-13 in der Folgenabschätzung zu verstehen (368).

623. Was schließlich die Ricardo-Studie von 2021 betrifft, in der bestätigt wird, dass die in den Mitgliedstaaten der EU-13 niedergelassenen Luftfahrtunternehmen einen größeren Teil der negativen Folgen im Zusammenhang mit der Rückkehrverpflichtung tragen würden, ist mit dem Parlament festzustellen, dass in dieser Analyse zum einen anerkannt wird, dass Art und Umfang der Durchführungskosten weitgehend von der Reaktion des Marktes abhängen.) und zum anderen, dass die Analyse der Auswirkungen dieser Maßnahme darauf hindeutet, dass die "östlichen" Fluggesellschaften ihren Wettbewerbsvorteil in Bezug auf die Kosten gegenüber den westlichen Fluggesellschaften behalten werden (370). Diese Kategorisierung beruht nicht auf einem geografischen Kriterium, sondern auf der Höhe der von den Luftfahrtunternehmen getragenen Betriebskosten (371). Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorlag.

624. Zu dem Vorwurf eines Verstoßes gegen die Gleichheit der Mitgliedstaaten und eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 2 EUV(372) habe ich bereits ausgeführt, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen in allen Mitgliedstaaten der Union gleichermaßen gilt und dass etwaige abweichende Wirkungen, die sich aus der Durchführung der Verordnung 2020/1055 ergeben, keine Diskriminierung darstellen können(373).

625. Nach alledem sind die Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.

d) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

626. Alle Rechtsmittelführerinnen haben in ihren jeweiligen Klagen einen Klagegrund geltend gemacht, mit dem sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen geltend machen. Ich werde zunächst auf den Vorwurf eingehen, der dem Parlament und dem Rat vorgeworfen wird, keine Analyse der Auswirkungen dieser Verpflichtung vorgenommen zu haben, bevor ich mich gegebenenfalls der Prüfung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme zuwende.

1) Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen durch den Unionsgesetzgeber

i) Vorbringen der Parteien

627. Die Republik Litauen trägt, wenn auch im Rahmen eines anderen Klagegrundes als des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Argumente vor, die sich auf einen Verstoß gegen diesen Grundsatz durch das Fehlen einer Folgenabschätzung beziehen(374), die hier zu prüfen sind. Die Republik Litauen macht geltend, dass der ursprüngliche Verordnungsvorschlag der Kommission keine Vorschrift über die Rückführung von

Lastkraftwagen in eine Betriebsstätte des Unternehmens enthielt, so dass diese Anforderung von der Kommission in ihrer Folgenabschätzung nicht geprüft wurde (375). Der Rat und das Parlament haben während des Gesetzgebungsverfahrens die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen eingeführt und hätten gemäß den Bestimmungen der Interinstitutionellen Vereinbarung eine neue Folgenabschätzung durchführen müssen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 11 EUV, den Art. 2 und 5 des Protokolls^{Nr. 2} über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Die Republik Litauen macht geltend, dass die Einführung dieser Verpflichtung eine wesentliche Änderung gegenüber dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag der Kommission darstelle und dass daher eine Folgenabschätzung erforderlich gewesen wäre. Der wesentliche Charakter der vorgenommenen Änderung ergibt sich aus der wirtschaftlichen und ökologischen Bedeutung der Rückkehrverpflichtung. Der Rat und das Parlament haben keinen objektiven Grund vorgetragen, warum es nicht nützlich oder erforderlich gewesen wäre, eine Folgenabschätzung dieser wesentlichen Änderung durchzuführen. Die Notwendigkeit einer solchen Prüfung ergebe sich sowohl aus dem Standpunkt, den die Kommission in Bezug auf die angefochtene Bestimmung konsequent vertrete, als auch aus der auf Initiative der Kommission durchgeführten Ricardo-Studie aus dem Jahr 2021. Das Parlament und der Rat haben weder begründet, warum sie sich entschieden haben, eine Ausnahme von der Regel zu machen, dass sie eine Analyse der Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen hätten durchführen müssen, noch haben sie Beweise für eine besondere Situation vorgelegt, die es erlauben würde, von diesem Schritt abzusehen, und sie haben auch keine ausreichenden Informationen über die Verhältnismäßigkeit des neuen Vorschlags vorgelegt. Die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte haben dem Parlament und dem Rat im Gegenteil während des Gesetzgebungsverfahrens öffentlich Informationen übermittelt, aus denen hervorging, dass eine Folgenabschätzung erforderlich ist. Während die genaue Häufigkeit der obligatorischen Rückgabe von Lastkraftwagen noch diskutiert wurde, richtete die IRU ein offenes Schreiben (376) an die Entscheidungsträger auf nationaler und EU-Ebene, in dem sie sie aufforderte, die Folgen der Rückgabepflicht für schwere Nutzfahrzeuge zu prüfen, und legte die Ergebnisse ihrer Berechnungen zu den nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt vor. Das Parlament und der Rat hätten diese Informationen nicht berücksichtigt. Zu ihrer Klagebeantwortung, wie z. B. Behauptungen über angeblich verringerte Auswirkungen auf die Umwelt, die wiederholte Bezugnahme auf die von der Kommission durchgeführte Folgenabschätzung, die keine Bewertung der angefochtenen Bestimmungen enthielt, unbegründete Annahmen zu anderen von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, die nicht in die Verordnung 2020/1055 aufgenommen wurden, hypothetische Spekulationen, Sogar Fehlerhafte Feststellungen zu den Kosten der Durchführung der angefochtenen Bestimmungen und zur völligen Nichtberücksichtigung der negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten in Randlage bestätigen jedoch einen offensichtlichen Verstoß gegen die Pflicht zur Durchführung einer Folgenabschätzung.

628. Die Republik Bulgarien macht geltend, die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen verstoße gegen den in Art. 5 Abs. 4 EUV und Art. 1 des Protokolls^{Nr. 2} über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Parlament und der Rat hätten weder über wirtschaftliche Analysen noch über andere Daten verfügt, die die Verhältnismäßigkeit dieser Verpflichtung hätten bestätigen können, die nicht Teil des ursprünglichen Vorschlags der Kommission gewesen sei. Sie war daher nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung, obwohl einige Mitgliedstaaten wiederholt darum gebeten und dem Parlament und dem Rat Informationen über die unverhältnismäßigen Auswirkungen dieser Maßnahme zur Kenntnis gebracht wurden. Eine Konsultation des AdR und des EWSA fand nicht statt. Die Beklagten sind daher nicht in der Lage, nachzuweisen, dass sie ihr Ermessen beim Erlass eines Rechtsakts tatsächlich ausgeübt haben oder in der Lage waren, alle relevanten Gesichtspunkte und Umstände des Sachverhalts zu berücksichtigen, den dieser Rechtsakt regeln sollte. Sie haben die wesentlichen Tatsachen, die zur Grundlage der streitigen Maßnahmen zu berücksichtigen waren und von denen die Ausübung ihres Ermessens abhing, weder klar und eindeutig dargelegt noch dargelegt. Die Ricardo-Studie von 2021 bestätigte, dass der Unionsgesetzgeber nicht über ausreichende Informationen verfügte, um die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen zu erlassen, was durch die erhebliche Diskrepanz zwischen seinen Schlussfolgerungen und den vom Rat vorgelegten Zahlen belegt wird.

629. Rumänien macht im Rahmen des ersten Teils des ersten Klagegrundes in der Rechtssache C-547/20 geltend, dass die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Nach der Definition dieses Grundsatzes und der sich daraus ergebenden Anforderungen macht Rumänien geltend, dass diese Verpflichtung nicht zu den Maßnahmen gehöre, die im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehen gewesen seien, und dass sie weder in diesem Vorschlag noch später, als der Rat und das Parlament diesen Vorschlag im Hinblick auf die Aufnahme der Rückkehrverpflichtung geändert hätten, Gegenstand einer Folgenabschätzung gewesen sei. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt das Fehlen einer Folgenabschätzung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar, wenn sich der Gesetzgeber nicht in einer besonderen Situation befindet, die einen Verzicht auf sie rechtfertigen würde, und wenn er nicht über ausreichende Informationen verfügt, um die Verhältnismäßigkeit einer erlassenen Maßnahme beurteilen zu können. Nummer 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung sieht ferner vor, dass diese Organe eine Folgenabschätzung vornehmen, wenn sie dies für die Zwecke des Gesetzgebungsverfahrens für angemessen und erforderlich halten und wenn sie wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorschlag der Kommission vornehmen. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, würde eine solche Änderung darstellen. Die Folgenabschätzung war umso notwendiger, als es sich um einen besonderen Verkehrssektor handelte und welche administrativen und finanziellen Folgen der Erlass der Verordnung 2020/1055 für die Verkehrsunternehmer hatte. Der Unionsgesetzgeber habe nicht nur keine Folgenabschätzung durchgeführt, wie er es hätte tun müssen, sondern auch nicht das von den

Mitgliedstaaten im Verfahren herangezogene wissenschaftliche Material berücksichtigt, um sein Ermessen wirksam ausüben zu können. Der Erlass der Rückkehrverpflichtung trotz des Fehlens einer Folgenabschätzung, wissenschaftlicher Daten oder Berichte, die die Einführung einer solchen Verpflichtung stützen, verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da der Unionsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens überschritten habe.

630. Die Republik Zypern trägt ein Argument vor, das mit dem der Republik Bulgarien identisch ist.

631. Ungarn macht geltend, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass der Rückkehrverpflichtung sein Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt habe. Sie wirft dem Unionsgesetzgeber vor, die Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen auf die Kosten, die den Unternehmen für die Verkehrstätigkeit, für den Sektor insgesamt sowie für die Umwelt und das Klima entstehen, nicht geprüft zu haben. Ungarn ist keine Studie des Parlaments oder des Rates bekannt, die es ihnen ermöglicht hätte, all diese Elemente zu bewerten. Der Unionsgesetzgeber war daher weder in der Lage, die Verhältnismäßigkeit der Rückkehrverpflichtung zu beurteilen noch sich zu vergewissern, dass sie nicht offensichtlich unverhältnismäßig war. Das Fehlen einer Folgenabschätzung wird durch die Erklärung der Kommission bestätigt, in der sie Vorbehalte gegen diese Verpflichtung äußerte (377).

632. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs und Art. 5 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit macht die Republik Malta geltend, dass der Unionsgesetzgeber nicht über ausreichende Informationen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs verfügt habe, da keine Folgenabschätzung durchgeführt worden sei - die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme beurteilen kann. Der Rat und das Parlament haben es versäumt, die wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen zu bewerten, was die Kommission jedoch beunruhigte (378).

633. Die Republik Polen macht geltend, Art.¹ Abs. ³ Buchst. a der Verordnung 2020/1055 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Unter Hinweis auf die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Kriterien für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit macht die Republik Polen geltend, dass die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung der Kommission gewesen sei. Die Interinstitutionelle Vereinbarung würde eine integrierte und ausgewogene Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen erfordern, die sich sowohl auf qualitative als auch auf quantitative Analysen stützt. In Anbetracht des erheblichen Einflusses der Verordnung 2020/1055 auf die Tätigkeit des Straßenverkehrssektors hätten die Auswirkungen der darin enthaltenen Verpflichtungen geprüft werden müssen, was dem Rat und dem Parlament obliege, da sie beabsichtigten, von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission abzuweichen, wie es in Nr. 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehen sei. Indem der Unionsgesetzgeber eine solche Prüfung, die für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Rückkehrverpflichtung von grundlegender Bedeutung ist, nicht vorgenommen habe, habe er gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, da er sich nicht in einer besonderen Situation befunden habe, die einen Verzicht auf ihn erforderlich gemacht hätte, oder nicht über ausreichende Informationen verfügte, um die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahme beurteilen zu können. Entgegen dem Vorbringen des Rates beziehen sich die Rügen nicht auf die Nichtberücksichtigung der Situation eines einzigen Mitgliedstaats, sondern mehrerer von ihnen, nämlich derjenigen, die sich an der Peripherie der Union befinden. Würde man davon ausgehen, dass die streitige Regelung darauf abzielt, die tatsächliche Praxis von Fahrern, die selten nach Hause zurückkehren, zu unterbinden, hätten die sich daraus ergebenden zusätzlichen Fahrten, insbesondere die Auswirkungen auf die Umwelt, einer eingehenden Prüfung bedurft.

634. Der Rat und das Parlament sowie die Streithelfer machen geltend, dass kein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliege. Die beklagten Organe machen geltend, dass der Begriff "besondere Situation", auf den in Rn. 85 des Urteils [Tschechische Republik/Parlament und Rat\(380\)](#) Bezug genommen werde, als Bezugnahme auf die konkrete Situation zu verstehen sei, um die es damals ging, und dass dieses Urteil eine Situation betreffe, die sich von der der vorliegenden Klagen unterscheide, da damals keine Folgenabschätzung durchgeführt worden sei. Der Rat erinnert an die Rechtsprechung, wonach die Folgenabschätzung für das Parlament und den Rat nicht bindend ist, denen es weiterhin freisteht, andere als die Maßnahmen zu erlassen, die Gegenstand einer solchen Prüfung sind, und dass die bloße Tatsache, dass sie eine andere und gegebenenfalls restriktivere Maßnahme gewählt haben als die von der Kommission in der Folgenabschätzung in Betracht gezogenen, nicht nachweisen kann, dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich war, offensichtlich überschritten hat. Die Interinstitutionelle Vereinbarung enthalte keine Verpflichtung zur Durchführung einer neuen Folgenabschätzung, da sie lediglich die Möglichkeit für den Gesetzgeber vorsehe, eine solche Analyse durchzuführen, wenn das Parlament und der Rat dies für die Zwecke des Gesetzgebungsverfahrens für angemessen und erforderlich halten und es dem Gesetzgeber freistehe, nicht nur die Folgenabschätzung, sondern auch jede andere Informationsquelle zu berücksichtigen. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erstreckt sich somit sowohl auf Art und Umfang der zu erlassenden Maßnahmen als auch auf die Feststellung des Grundtatbestands. Für den Standpunkt der Republik Litauen, der Gesetzgeber könne nur dann auf eine Folgenabschätzung verzichten, wenn sie ausdrücklich gerechtfertigt sei, könne es keine Rechtsgrundlage geben. Das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers ist dahin auszulegen, dass er nicht verpflichtet ist, sich allein auf Daten zu stützen, die die streitige Änderung individuell betreffen, oder die gleichen Schlussfolgerungen zu ziehen wie die ihm vorliegenden Berichte und Studien. Der Unionsgesetzgeber hätte sich daher auf die in der Folgenabschätzung enthaltenen Informationen zur Marktlage

stützen und beschließen können, teilweise andere Maßnahmen zu erlassen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs erkennt an, dass sie auf Gesamtfeststellungen gestützt werden kann. Würde hingegen eine Folgenabschätzung erforderlich sein, wenn die interinstitutionellen Verhandlungen zu einer Einigung über Maßnahmen führen sollten, mit denen das gleiche Ziel verfolgt wird, das sich geringfügig von den von der Kommission vorgesehenen unterscheidet, bestünde die Gefahr, dass sich der Erlass von Gesetzgebungsakten verzögert und das institutionelle Gleichgewicht gestört wird, da ein starker Anreiz bestünde, nur die von der Kommission analysierten Lösungen anzunehmen - auch wenn die Folgenabschätzung weder für das Parlament noch für den Rat bindend ist. Ziel der Folgenabschätzung sei es nicht, die Begründung für den Vorschlag der Kommission darzulegen, sondern verschiedene Lösungen aufzuzeigen, und nach Nr. 12 der Interinstitutionellen Vereinbarung ersetze diese Analyse nicht die politischen Entscheidungen, die im Rahmen der Beschlussfassung und des demokratischen Prozesses getroffen würden. Das Parlament argumentiert, dass die Nichteinhaltung Die Durchführung einer Folgenabschätzung würde nur dann einen Verstoß gegen die Verträge darstellen, wenn nachgewiesen würde, dass die vom Gesetzgeber erlassene Maßnahme offensichtlich geeignet ist und dass die angeführten Bestimmungen nicht dahin ausgelegt werden könnten, dass sie eine eigenständige Verfahrenspflicht begründen, die den Unionsgesetzgeber zur Durchführung von Folgenabschätzungen verpflichtet.

635. Die Angemessenheit und Notwendigkeit der Durchführung einer zusätzlichen Folgenabschätzung müsste im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung beurteilt werden und würde daher von den an anderer Stelle verfügbaren Informationen abhängen. Die Folgenabschätzung der Kommission enthält Informationen über die Fragen, die eine Verschärfung der in Art. 5 der^{Verordnung} Nr. 1071/2009 festgelegten Niederlassungskriterien erfordern, und über die Notwendigkeit, einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten zu vermeiden, in denen die Standards strenger sind. Bei dieser Analyse wurden sieben verschiedene Niederlassungskriterien untersucht, von denen einige bereits voraussetzten, dass die Fahrzeuge im Niederlassungsmitgliedstaat vorhanden sein mussten. Die Rückgabepflicht ist insoweit ein weiteres Mittel, um das gleiche Ergebnis zu erreichen.

636. Die Folgenabschätzung der Kommission enthält auch eine Bewertung der verschiedenen neuen Anforderungen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden, einschließlich der restriktiveren Anforderung, im Niederlassungsland eine bedeutende Transport- oder Betriebstätigkeit auszuüben oder mindestens einen Handelsvertrag im Niederlassungsland zu haben, sowie die damit verbundenen Kosten und deren Aufteilung. Daraus folgt, dass Luftfahrtunternehmen, deren Präsenz im Niederlassungsland bereits real und konstant ist, nicht viele oder gar keine zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1055 tragen müssten (381). Das Parlament macht geltend, dass eine der Schlussfolgerungen der Folgenabschätzung eine politische Lösung gefordert hätte, einschließlich der sieben von der Kommission in dieser Bewertung genannten Maßnahmen, die darauf abzielten, eine erhebliche Verkehrs- oder Betriebstätigkeit in dem Mitgliedstaat sicherzustellen, die zu zusätzlichen Kosten von 15 bis 18 % für die Luftfahrtunternehmen der EU-15 und für die Luftfahrtunternehmen der EU-13 führen könnte. 33 bis 36 % zusätzliche Kosten, d. h. Kosten in Höhe von 1,09 Mrd. EUR pro Jahr für den Sektor im Zeitraum 2020-2035, d. h. weniger als 0,03 % der gesamten Betriebskosten (382).

637. Was das Vorliegen einer soliden objektiven Grundlage anbelangt, so verfügte der Unionsgesetzgeber über ausreichende Unterlagen und Informationen. Die Folgenabschätzung – soziale Komponente enthält eine Bewertung der Länge der Transportzyklen, was den Unionsgesetzgeber dazu veranlasst hat, darüber nachzudenken, die Rückgabepflicht von Fahrzeugen mit der Verpflichtung der Fahrer zu synchronisieren, um ihre negativen Auswirkungen einzudämmen. Diese Folgenabschätzung kam auch zu dem Schluss, dass die häufigere Rückkehr der Fahrer keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt habe, da die Fahrer nach Ansicht des Rates bereits regelmäßig (mehr als einmal alle vier Wochen) zurückkehrten und dass die Struktur des Marktes Druck ausübe, die Leerfahrten zu verringern (383). Auch wenn der Rat einräumt, dass er nicht im Besitz aller Dokumente gewesen sei, die von den Mitgliedstaaten zur Beurteilung der genauen Auswirkungen der Rückkehrverpflichtung herangezogen worden seien, hätten die öffentlich zugänglichen Dokumente es ihm ermöglicht, die Auswirkungen der Rückkehrverpflichtung zu beurteilen. Der Unionsgesetzgeber verfügte außerdem über verschiedene Studien und Berichte und organisierte verschiedene Konsultationen, Sitzungen und Anhörungen (384). Die Verordnungen^{Nrn.} 1071/2009 und 1072/2009 waren im Übrigen Gegenstand einer Ex-post-REFIT-Bewertung, in der eine genauere Definition des Begriffs "Betriebszentrum" gefordert wurde. Die Mitgliedstaaten haben ihre eigenen Bewertungen vorgenommen, ebenso wie andere interessierte Parteien.

638. Die IRU berichtete über ihre Analyse (385) der spezifischen Auswirkungen der Verpflichtung, alle vier Wochen zurückzukehren(386), wonach eine solche Rückgabe zu 80 bis 135 Mio. Fahrzeugkilometern pro Jahr (d. h. einem Anstieg zwischen 45 und 75 %) und bis zu 100 000 Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr führen würde. Diese Zahlen müssten halbiert werden, um alle acht Wochen eine Folgenabschätzung der Rückkehrverpflichtung vorzunehmen, und die beklagten Institute schätzen die Mehrkosten auf rund 50 Millionen Euro. Dieses Ergebnis würde die Reihenfolge der Dinge in Bezug auf die Auswirkungen der sieben von der Kommission geprüften Anforderungen nicht grundlegend ändern. Aus ökologischer Sicht entsprächen diese 100 000 Tonnen weniger als 0,014 % der Gesamtmenge an Tonnen CO₂-Äquivalent, die im Jahr 2015 durch den Straßenverkehr emittiert wurden, und einen noch geringeren Anteil der Reduktionen im Vergleich zu den in der Verordnung (EU) 2018/842 vorgeschriebenen Werten von 2005.

639. Es wäre daher nicht offensichtlich unangemessen, wenn der Unionsgesetzgeber davon ausginge, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen in der gleichen Größenordnung liegen wie die Kosten der von der Kommission

geprüft damit zusammenhängenden Anforderungen, und dass die Verteilung dieser Kosten ähnlich wäre. Dem Gesetzgeber lagen auch eine kritische Analyse eines polnischen Arbeitgeberverbands vor (im Folgenden: Klaus-Bericht)(387) und eine positive Reaktion der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF)(388), die Sozialpartner der IRU auf europäischer Ebene, die die Notwendigkeit einer Kompromisslösung deutlich machte, was der Gesetzgeber tat, indem er die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen beibehielt sondern indem wir die Häufigkeit dieser Rückkehr reduzieren.

640. Die Entwicklung des Vorschlags während des Gesetzgebungsverfahrens (von einer Verpflichtung, alle drei oder vier Wochen zurückzukehren, mit der Verpflichtung, eine Transaktion im Niederlassungsmitgliedstaat durchzuführen, zu einer Rückgabe alle acht Wochen ohne Folgeverpflichtung) zeigt, dass der Gesetzgeber die negativen Auswirkungen der Verstärkung tatsächlich berücksichtigt und gegen die Folgen für die Mitgliedstaaten abgewogen hat, in denen viele Luftfahrtunternehmen der EU-13 eine und die Notwendigkeit, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

641. Die wirtschaftlichen Folgen, auf die sich die Klägerstaaten berufen und die der Ricardo-Studie von 2021 entnommen sind, beruhen auf dem Szenario einer umfassenden Umstrukturierung des Marktes, während die geltend gemachten Umweltfolgen auf dem Szenario beruhen, dass es keine Marktanpassung gibt. Diese beiden Szenarien und ihre Auswirkungen schließen sich jedoch gegenseitig aus. Der Rat und das Parlament weisen auch darauf hin, dass die osteuropäischen Mitgliedstaaten, die spürten, dass sie von der bevorstehenden Reform härter getroffen würden, eher geneigt gewesen wären, sich an dieser Studie zu beteiligen, die auch die Synergien mit der Verpflichtung zur Rückführung von Fahrern nicht berücksichtigt und sich nur auf bestimmte Betriebskosten konzentriert hätte. Das Parlament ist der Ansicht, dass es bei der Erörterung zwischen den Parteien nicht wirklich um die Verfügbarkeit der wesentlichen Tatsachen gehe, sondern vielmehr darum, ob die Entscheidungen, die der Unionsgesetzgeber auf der Grundlage dieser Tatsachen getroffen habe, offensichtlich unangemessen seien, doch reiche die bloße Meinungsverschiedenheit über den endgültigen Inhalt des Rechtsakts nicht aus, um zu dem Schluss zu gelangen, dass die Maßnahme offensichtlich ungeeignet sei.

ii) Analysieren

642. Aus der in den Nrn. 62 ff. der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass die Interinstitutionelle Vereinbarung zwar eine Folgenabschätzung vorschreibt, wenn die wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Folgen der geplanten Maßnahme erheblich sind(389), diese Vereinbarung aber keine Verpflichtung des Unionsgesetzgebers enthält, unter allen Umständen eine Folgenabschätzung durchzuführen (390). Folglich führt das Fehlen einer Folgenabschätzung nicht ipso facto zur Ungültigkeit der später erlassenen Unionsregelungen(391) und, wie die beklagten Organe ausgeführt haben, bindet sie, wenn eine solche Analyse vorliegt, den Gesetzgeber(392), der über das erforderliche Ermessen verfügt, um eine andere, möglicherweise restriktivere Maßnahme als die in der Folgenabschätzung der Kommission vorgesehenen zu erlassen, ohne dies tun zu können. automatisch zu dem Schluss kommen, dass der Gesetzgeber die Grenzen dessen offensichtlich überschritten hat, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich war(393), selbst wenn sich die so vorgenommene Änderung im Hinblick auf den ursprünglichen Vorschlag als wesentlich erweist, da Nr. 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung, die nicht rechtsverbindlich ist, im Übrigen nur die bloße Möglichkeit für das Parlament und den Rat vorsieht, die Folgenabschätzung zu aktualisieren, wenn sie dies tun. für die Zwecke des Gesetzgebungsverfahrens als angemessen und notwendig erachtet werden (394). Folglich sind die Rügen eines Verstoßes gegen die Interinstitutionelle Vereinbarung zurückzuweisen.

643. Das Fehlen einer Folgenabschätzung kann jedoch als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingestuft werden, wenn der Unionsgesetzgeber nicht über ausreichende Informationen verfügt, die es ihm ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit einer erlassenen Maßnahme zu beurteilen(395), d. h. sein Ermessen wirksam auszuüben (396.) auf der Grundlage aller relevanten Elemente und Umstände der Situation, die der erlassene Rechtsakt regeln soll, und sich nicht in einer besonderen Situation befindet, die einen Verzicht erforderlich macht (Die Form, in der die Daten aufgeführt sind, ist unerheblich (397), und der Unionsgesetzgeber ist nicht verpflichtet, die Dokumente, die die relevanten Daten enthalten, selbst zu besitzen (398).

644. Was die Annahme der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen anbelangt, so ist unstrittig, dass diese Maßnahme nicht Teil des Vorschlags für eine Verordnung über die Niederlassung war(399). Im Wesentlichen schlug die Kommission vor, Artikel 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 dahingehend zu ändern, dass die Liste der Dokumente, die in der Betriebszentrale der Verkehrsunternehmer aufzubewahren sind, erweitert wird (Vorschlag für Artikel 5 Buchstabe a), indem eine wirksame und ständige Verwaltung der administrativen und kommerziellen Tätigkeiten mit geeigneten Verwaltungseinrichtungen und -ausrüstungen in den Räumlichkeiten des Niederlassungsmitgliedstaats vorgeschrieben wird (Vorschlag für Artikel 5, c) und die Verwaltung von Beförderungen mit Fahrzeugen und geeigneter Ausrüstung aus dem Niederlassungsmitgliedstaat (Vorschlag zu Artikel 5 Buchstabe d) sowie das Halten von Vermögenswerten und die Beschäftigung von Personal im Verhältnis zur Tätigkeit des Betriebs (Vorschlag zu Artikel 5 Buchstabe e).

645. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, gehörte nicht zu den Maßnahmen, die in der Folgenabschätzung der Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag (400) behandelt wurden. Dies ist ein grundlegender Unterschied zu der Situation, die oben in Bezug auf die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern erörtert wurde (401).

646. Zu den in dieser Folgenabschätzung aufgeführten Maßnahmen gehörte die Maßnahme¹⁸ mit dem Titel "Überprüfung der Referenzpunkte für eine tatsächliche und stabile Niederlassung", die zur Gewährleistung der tatsächlichen und stabilen Natur der Niederlassung vorsah, von den Verkehrsunternehmen zu verlangen, dass sie im Niederlassungsmitgliedstaat eine bedeutende Betriebs- oder Beförderungstätigkeit ausüben oder mindestens einen Handelsvertrag im Niederlassungsmitgliedstaat abschließen.). Solche Maßnahmen scheinen in keiner Weise mit derjenigen vergleichbar zu sein, die am Ende des Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet werden. Daraus folgt meines Erachtens, dass entgegen dem Vorbringen des Parlaments und des Rates keine Schlussfolgerung, die aus der Folgenabschätzung der in der Folgenabschätzung analysierten Maßnahmen gezogen wird(403), auf das neue Erfordernis "übertragen" werden kann, sobald es vom Parlament im Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden ist(404), und zwar in einer Formulierung, die Darüber hinaus in der finalen Version weiter modifiziert.

647. Ich weise auch darauf hin, dass kein Teil der Folgenabschätzung der Analyse der Umweltauswirkungen der geplanten Maßnahmen gewidmet war.

648. Auch wenn sich der Unionsgesetzgeber in Bezug auf die Marktlage und die Ermittlung der Schwierigkeiten und Funktionsstörungen, die durch sein Tätigwerden behoben werden sollten, zweckdienlich auf den Aspekt der Folgenabschätzung – Niederlassung stützen konnte, ist festzustellen, dass eine Änderung der Verordnung 2020/1055, die in Richtung einer Verpflichtung ging, in regelmäßigen Abständen grenzüberschreitend zu reisen und die Nutzung des Straßenfahrzeugs zu erfordern, weder von der Kommission noch von der Kommission vorgesehen war. in keiner Weise Gegenstand der Folgenabschätzung sind.

649. Der Rat und das Parlament sind der Ansicht, dass sich der Unionsgesetzgeber zweckdienlich auf die in der Folgenabschätzung – Sozialer Aspekt(405) enthaltene Schlussfolgerung hätte stützen können, dass sich aus dem Erlass der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern keine Umweltauswirkungen ergeben würden.

650. Abgesehen davon, dass ein solches Argument nur einen Aspekt der möglichen Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen abdeckt, setzt die Pflicht zur Rückgabe von Fahrern im Gegensatz zu der Pflicht zur Rückgabe von Fahrzeugen nicht die Nutzung eines bestimmten Transportmittels voraus. Im Übrigen kann in Anbetracht dessen, was ich bereits zu dieser Verpflichtung ausgeführt habe(406), die bloße Feststellung in der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von *Fahrern* keine Umweltauswirkungen habe, nicht ausreichen, um die Beurteilung der Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen im Einklang mit dem zu rechtfertigen, was der Unionsgesetzgeber im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit erwartet.

651. Die Intensität der Debatten, mit denen der Gerichtshof befasst ist, scheint mir eine echte Frage nach der Intensität der Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen widerzuspiegeln. Es bleiben noch Fragen offen, wie zum einen die Frage der tatsächlich zu erwartenden Ermittlung der zusätzlichen Fahrzeugkilometer pro Jahr und der entsprechenden Emissionen, da, wie das Parlament im Zusammenhang mit anderen Mitteln hervorgehoben hat, die Fahrzeuge, wenn sie der Rückgabepflicht nicht nachkommen müssen, nicht stehen bleiben; zweitens die Frage, wie sich die Änderungen, die sich aus der Umsetzung der europäischen Verordnungen ergeben, die den Verkehrssektor im weiteren Sinne betreffen, auf die Beurteilung der Rückkehrverpflichtung auswirken; drittens die Frage der Bestimmung der auf dem Markt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Folgen und der spezifischeren Folgen im Verhältnis zu den geltend gemachten Zielen; viertens die Frage der möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Verpflichtung auf die wirtschaftliche Lage der Staaten, die Verkehrsdienstleistungen von einem Ort aus anbieten, der weit vom Zentrum der Nachfrage entfernt ist; fünftens die Frage, wie sich der Gesetzgeber letztlich für eine häufige Rückkehr in den Niederlassungsmitgliedstaat alle acht Wochen entschieden hat.

652. Auch wenn der Unionsgesetzgeber, wie ich bereits ausgeführt habe, über einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Form und der Art der Daten verfügt, auf die er sein Handeln stützt, erscheint es mir in Anbetracht der Bedeutung der betreffenden Politik, der tiefgreifenden Zersplitterung des Marktes und des radikalen Widerstreits zwischen den betroffenen Interessen nicht ausreichend, wenn der Gesetzgeber behauptet, die Folgen bedacht zu haben, insbesondere die Umweltaspekte der betreffenden Maßnahme, im Wesentlichen unter Bezugnahme auf ein Schreiben der IRU, in dem die IRU ihre eigene Schätzung der Zahl der zusätzlichen Fahrzeugkilometer pro Jahr und der zusätzlichen jährlichen CO₂-Emissionen, die durch die Einführung einer Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle drei bis vier Wochen verursacht würden, vorlegt; ohne eine Methodik für die so erhaltenen Berechnungen vorzulegen und ohne dass dieses Schreiben wirklich objektive Daten darstellen könnte. Dasselbe gilt für die angeblich positive Reaktion der AKE auf die Verpflichtung, alle vier Wochen im Niederlassungsmitgliedstaat ein Be- oder Entladen vorzunehmen (407). Außerdem ließen sich aus diesem Schreiben und dieser Reaktion keine objektiven und substanziellen wirtschaftlichen Daten entnehmen. Was den Klaus-Bericht betrifft, so handelt es sich um ein Dokument, das auf Ersuchen einer Interessengruppe und als Reaktion auf die Änderung des Verordnungsentwurfs während des Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurde. Sie gibt keinen Aufschluss über die Gründe für die Entscheidung des Gesetzgebers.

653. Auch wenn ich im Begriff bin, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festzustellen, der sich aus dem Fehlen einer Folgenabschätzung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen ergibt, ist dennoch auf den Einwand zu antworten, dass dadurch das institutionelle Gleichgewicht der Union untergraben und eine Einmischung in die Politik erfolgen würde.

654. Daher halte ich es für wichtig, klarzustellen, dass es dem Unionsgesetzgeber in seiner Funktion selbstverständlich freisteht, die Entscheidungen zu treffen, die er will, aber es ist wichtig, dass er dies in einer informierten und aufklärenden Weise tut, die er feststellen können muss. Dies gilt für die Fähigkeit der künftigen Maßnahme, von allen Beteiligten verstanden und akzeptiert zu werden, erst recht in einem Bereich, in dem sich wie im Fall der Verordnung 2020/1055 die Spannungen zwischen divergierenden Interessen herauskristallisieren.

655. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass das Parlament und der Rat dadurch, dass sie keine Analyse der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen vorgenommen haben, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen haben, da sie nicht nachgewiesen haben, dass sie zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verpflichtung ausreichende Angaben, die es ihnen ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit dieser Verpflichtung im Hinblick auf die Ziele, die sie verfolgen wollten, zu beurteilen, und da sie nicht geltend gemacht haben, dass sie sich in einer besonderen Situation befänden, die einen Verzicht auf sie erfordere.

656. Folglich ist dem vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-542/20(408), dem zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-545/20, dem ersten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-547/20, dem zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-549/20 und dem ersten Rechtsmittelgrund gegen Art. 1 Abs. 3 Buchst. c der Verordnung 2020/1055 in der Rechtssache C-551/20 stattzugeben. Der zweite Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-552/20 und der erste Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-554/20 sind begründet.

2) Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

657. Da der Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soeben festgestellt worden ist, weil der Unionsgesetzgeber die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen nicht geprüft hat, braucht die Rüge der Unverhältnismäßigkeit dieser Verpflichtung nicht geprüft zu werden.

e) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

658. Da die Verordnung 2020/1055 auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV erlassen worden sei, müsse der Gesetzgeber auch die Anforderungen des zweiten Absatzes dieser Bestimmung beachten und die Fälle berücksichtigen, in denen die Anwendung der erlassenen Maßnahme "geeignet wäre, den Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen ernsthaft zu beeinträchtigen - sowie den Betrieb von Transportmitteln". Gleiches gilt für Art. 94 AEUV, aus dem sich ergibt, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die wirtschaftliche Lage der Beförderungsunternehmen zu berücksichtigen, wenn er im Rahmen der Verträge Maßnahmen auf dem Gebiet der Flugpreise und Beförderungsbedingungen erlässt. Die Republik Litauen macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 erlassen, ohne dessen Auswirkungen auf die an der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen, auf ihre wirtschaftliche Lage, auf ihre Rentabilität und damit auf die Beschäftigung in diesem Sektor zu prüfen, obwohl dieser Sektor einen deutlich größeren Anteil an der Wirtschaft dieser Staaten einnehme als in den mittel- und westeuropäischen Staaten(409). Somit sind die erwarteten Auswirkungen der Verordnung (EU) 2020/1055 auf die Volkswirtschaften dieser Mitgliedstaaten in Randlage, insbesondere in Bezug auf Betriebsschließungen, Standortverlagerungen und Arbeitsplatzverluste, größer, ohne dass sie berücksichtigt worden wären. Sie wurden durch die Ricardo-Studie aus dem Jahr 2021 bestätigt, wonach die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, 29 % der Autofahrer in Osteuropa betrifft und besonders hohe Kosten verursacht, die auf 3 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt werden (410). Da der Arbeitsmarkt dieser Mitgliedstaaten sehr viel empfindlicher auf Veränderungen in der Verkehrspolitik reagiert, hätte der Gesetzgeber diese berücksichtigen müssen. Der Unionsgesetzgeber hat daher offensichtlich gegen die Verpflichtungen aus Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV verstoßen. Als in den Titel des Verkehrsvertrags eingefügte Bestimmung hatte der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung 2020/1055 Art. 94 AEUV und insbesondere deren Art. 1 Abs. 3 zu beachten.

659. Die Republik Bulgarien(411) macht geltend, dass der Rat und das Parlament die schwerwiegenden Auswirkungen des Erlasses der Verordnung 2020/1055 auf die Wirtschaft der Staaten in Randlage hätten berücksichtigen müssen und dass diese Organe dadurch, dass sie dies unterlassen hätten, gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV verstoßen hätten. Diese Bestimmung ermöglicht es, die Erheblichkeit bestimmter verkehrspolitischer Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen anzuerkennen und zu berücksichtigen, die bis zum Inkrafttreten des AEU-Vertrags einstimmig und unter besonderer Berücksichtigung dieser Maßnahmen erlassen wurden. Die Republik Bulgarien verweist auf ihr Vorbringen im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, um diese nachteiligen Auswirkungen auf den Lebensstandard und die Beschäftigung der bulgarischen Luftfahrtunternehmen sowie ganz allgemein auf die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtunternehmen aus den Mitgliedstaaten der europäischen Randlage darzutun. Außerdem sei Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 eine "Maßnahme im Bereich der Preise und Beförderungsbedingungen" im Sinne von Art. 94 AEUV, deren Erlass die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer erfordere. Da Art. 90 AEUV auf die mit Art. 3 Abs. 3 EUV verfolgten Ziele verweist, sollte bei der Annahme verkehrspolitischer Maßnahmen dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, was zum Zeitpunkt des Erlasses von Art. 1 nicht der Fall war, Nr. 3 der Verordnung (EU) 2020/1055. Es wurde weder eine Folgenabschätzung noch eine

zusätzliche Konsultation oder Analyse durchgeführt, um zu verstehen, in welchem Umfang der Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen durch die beschlossene Maßnahme beeinträchtigt würden.

660. Die Republik Zypern trägt ein Argument vor, das in jeder Hinsicht dem der Republik Bulgariens ähnelt und außerdem die besondere Situation der Inselstaaten und die erheblichen Folgen für die zyprische Wirtschaft und Beschäftigung hervorhebt.

661. Ungarn ist der Ansicht, dass die Asymmetrie der negativen Folgen für Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union im Vergleich zu denen, die Luftfahrtunternehmen aus Mittel- und Westeuropa erlitten, zeige, dass die Rückkehrverpflichtung gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV verstoße(412), da der Unionsgesetzgeber die besondere Situation der Ersteren nicht berücksichtigt habe.

662. Die Republik Malta macht geltend, dass die Nichtberücksichtigung der Umweltauswirkungen der Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, gegen Art. 91 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verstoße, da diese Verpflichtung den Lebensstandard und die Beschäftigung, insbesondere in einem Inselstaat wie Malta, ernsthaft beeinträchtigt. Der Umstand, dass die Auswirkungen der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit erhalten haben, stellt eine Vertragsverletzung dar, deren materiell-rechtliche Folgen(413) auch im Hinblick auf Art. 91 Abs. 2 AEUV zu beurteilen ist. Die Auswirkungen dieser Verpflichtung auf den Betrieb von Transportmitteln würden insbesondere in einem Inselmitgliedstaat, dessen Transportwege sowohl Seeabschnitte als auch erhebliche Entfernungen vom europäischen Festland umfassten, deutlich hervorgehoben. Aufgrund der großen Entfernung zwischen Malta und dem Festland beruht das gesamte maltesische Verkehrssystem auf den Zwängen, die sich aus der Geografie und den bestehenden Seeverkehrseinrichtungen ergeben, und nicht auf kommerziellen Entscheidungen. Diese Vorgänge würden durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen revolutioniert, was die maltesischen Spediteure zu einer radikalen Umstellung der Fahrzeuglogistik zwingen und erhebliche Kosten verursachen würde. Diese Verpflichtung würde daher den Betrieb von Transportmitteln in Malta ernsthaft beeinträchtigen. Trotz der Bedenken, die die maltesische Regierung gegenüber dem Rat wiederholt geäußert habe, seien die Auswirkungen dieser Verpflichtung auf den Betrieb von Transportmitteln in Malta nicht berücksichtigt worden. Der Erlass dieser Richtlinie ohne jedes technische Argument, das ihre Auswirkungen rechtfertigt, bestätigt, dass das Parlament und der Rat ihrer Verpflichtung aus Art. 91 Abs. 2 AEUV nicht nachgekommen sind.

663. Die Republik Polen macht geltend, dass die Beschränkungen der Erbringung von Kabotagediensten und Beförderungen zwischen Drittländern, die sich aus der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen ergäben, das Modell der Erbringung von Straßenverkehrsdienstleistungen erheblich veränderten, was sich negativ auf den Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen sowie auf den Betrieb von Transportmitteln auswirken würde. Auswirkungen, die entgegen Art. 91 Abs. 2 AEUV nicht berücksichtigt wurden. Die Rückgabeverpflichtung würde die Betreiber zwingen, leer und nicht im Rahmen einer Kabotage- oder Fremdbeförderung zurückzukehren, was sich auf die Rentabilität des Geschäfts der Beförderer auswirken würde. Der Unionsgesetzgeber habe nicht berücksichtigt, dass Beschränkungen der Kabotage und des Drittverkehrs zum Rückzug von Verkehrsunternehmen vom Markt führen und erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung in diesem Sektor haben können. Sie habe auch nicht berücksichtigt, dass diese Folgen die Luftfahrtunternehmen aus den an der Peripherie der Union gelegenen Mitgliedstaaten besonders zu spüren bekämen. 90 % der Verkehrsunternehmen sind KMU, die 55 % der Beschäftigten im Verkehrssektor beschäftigen. Diese Unternehmen wären den negativen Folgen der Rückgabepflicht von Fahrzeugen alle acht Wochen besonders ausgesetzt. Der zwangsläufige Beschäftigungsabbau im Verkehrssektor, der sich aus der Pflicht zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen ergibt, ist geeignet, gerade diese Mitgliedstaaten zu treffen und zu schwächen, was der Unionsgesetzgeber nicht berücksichtigt hat. Diese Verpflichtung würde auch zu unnötigen zusätzlichen Fahrten führen, die sich nachteilig auf den Betrieb bestehender Transportmittel auswirken würden, deren Verschlechterung im Zusammenhang mit solchen Fahrten nicht bewertet wurde. Gleiches gilt für die Zunahme riskanten Verhaltens von Autofahrern. Schließlich wirft die Republik Polen dem Gesetzgeber vor, eine Maßnahme erlassen zu haben, die es den Beförderungsunternehmen erschwere, ihre Tätigkeit auszuüben, obwohl die COVID-19-Pandemie sie bereits in eine Krisenphase gestürzt habe.

664. In Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen Art. 94 AEUV weist die Republik Polen erneut darauf hin, dass der Tätigkeitsbereich der Verkehrsunternehmen aus den verschiedenen Regionen der Union nicht homogen sei und dass der grenzüberschreitende Verkehr in der Struktur des Straßenverkehrs in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union einen wichtigeren Platz einnehme, während die in den Mitgliedstaaten im Zentrum der Union ansässigen Verkehrsunternehmer Beförderungen im Zentrum der Union durchführten. mehr inländische oder bilaterale Beförderungen. Die hohen Kosten werden daher vor allem von den in den Mitgliedstaaten der Peripherie der Union niedergelassenen Verkehrsunternehmern, vor allem in Form von KMU, getragen werden müssen, um der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen nachzukommen, was sie besonders anfällig macht. Der Unionsgesetzgeber hätte die Besonderheit des Marktes berücksichtigen müssen, erst recht in einer Zeit, die bereits durch die besondere Anfälligkeit der Luftfahrtunternehmen aufgrund der COVID-19-Krise gekennzeichnet war. Indem sie die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtunternehmen nicht berücksichtigt habe, habe sie gegen Art. 94 AEUV verstoßen.

665. Das Parlament, der Rat und die Streithelfer beantragen, die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV zurückzuweisen.

2) Analyse

666. Die von den Rechtsmittelführerinnen erhobenen Rügen beziehen sich häufig auf die Rügen, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen gerügt wird. Im Übrigen sei dem Parlament und dem Rat mehrfach vorgeworfen worden, keine Analyse der Auswirkungen dieser Verpflichtung auf die in Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV genannten Kriterien vorgenommen zu haben.

667. Dies bestätigt eindeutig das Verhältnis der Verhältnismäßigkeit, das sich aus den Verpflichtungen aus diesen beiden Artikeln ergibt, wie ich sie in Nr. 292 der vorliegenden Schlussanträge ausgelegt habe. Da bereits festgestellt worden ist, dass die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt(414), brauchen daher die Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen diese Artikel gerügt wird, nicht geprüft zu werden.

f) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten

1) Vorbringen der Parteien

668. Die Republik Litauen ist der Ansicht, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gegen Art. 26 AEUV verstoße. Diese Verpflichtung stelle eine protektionistische Maßnahme dar, die zu einer Fragmentierung des Marktes führe, den Wettbewerb einschränke und eine Regelung einführe, die Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten diskriminiere, die sich an den geografischen Grenzen der Union befänden.

669. Die Rückkehrverpflichtung stellt eine ungerechtfertigte Beschränkung der Ausübung der Freiheiten des Binnenmarkts dar. Diese Verpflichtung sei erlassen worden, ohne zu prüfen, ob die verfolgten Ziele erhebliche negative Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen könnten, und ohne sicherzustellen, dass die Belastung für die Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich sei. Die Kommission hat die besondere Stellung des Verkehrssektors für das Funktionieren des Binnenmarkts hervorgehoben (415), und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wurde im Bereich des Niederlassungsrechts durch Artikel 49 AEUV umgesetzt, der auch für juristische Personen gilt. Der Umstand, dass das in Art. 26 AEUV verankerte Streben nach einem Binnenmarkt durch andere Bestimmungen des Vertrags verwirklicht wird, macht diese Bestimmung nicht gegenstandslos, und Maßnahmen, die dem Wesen nach gegen die in Art. 26 AEUV genannten Ziele verstoßen, können nicht als mit diesem Artikel vereinbar angesehen werden. Die nachteiligen Auswirkungen auf das Streben nach einem Binnenmarkt würden durch die Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente und die Ricardo-Studie von 2021 bestätigt.

670. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 erstens einen Verstoß gegen die Freiheit der Berufsausübung, die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV und die Art. 15 und 16 der Charta darstelle (sechster Klagegrund in der Rechtssache C-545/20) und zweitens Verstoß gegen den freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen auf der Grundlage von Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 91 AEUV, hilfsweise Art. 56 AEUV (erster Teil des siebten Klagegrundes in der Rechtssache C-545/20) und drittens gegen den freien Warenverkehr nach Art. 34 und 35 AEUV (siebter Klagegrund, zweiten Teil der Klageschrift in der Rechtssache C-545/20).

671. Erstens stellt die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, dadurch, dass sie den Verkehrsunternehmern zusätzliche Zwänge auferlegt, einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit und das in Art. 49 AEUV sowie in Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 der Charta anerkannte Niederlassungsrecht von Verkehrsunternehmern aus Insel- und Randmitgliedstaaten dar, da einige von ihnen gezwungen wären, ihre Tätigkeit einzustellen, während andere gezwungen wären, in einen zentraleren Mitgliedstaat zu ziehen. Indem die Verordnung 2020/1055 verschiedene Luftfahrtunternehmen, die in Rand- oder Inselmitgliedstaaten ansässig sind, von der wirtschaftlichen Tätigkeit ausschließt, bedroht sie die Freiheit der Berufsausübung. Ein solcher Eingriff wäre nicht gerechtfertigt, weil er unverhältnismäßig wäre. Maßnahmen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit behindern oder weniger attraktiv machen, sind als Hindernis dieser Freiheit anzusehen. Die Rückkehrverpflichtung würde es jedoch für internationale Verkehrsunternehmen weniger attraktiv machen, sich in Rand- oder Inselstaaten niederzulassen, während der grenzüberschreitende Verkehr vollständig liberalisiert würde.

672. Zweitens macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Rückkehrverpflichtung den freien Dienstleistungsverkehr erheblich beschränke, da die Rückgabe die Beförderer daran hindere, weiterhin Beförderungsleistungen anzubieten, obwohl ihnen die Freiheit des freien Dienstleistungsverkehrs durch das Primärrecht garantiert sei. Die Aktivitäten der Transportdienstleister werden viel von ihrer Attraktivität und ihrem Vorteil verlieren. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, ohne das Vorhandensein von Fracht zu einem bestimmten Zeitpunkt zu berücksichtigen, würde das Gesamtgeschäftsmodell einiger Verkehrsunternehmen grundlegend in Frage stellen. Ein Verstoß gegen Art. 58 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 91 AEUV läge somit vor. Die Auferlegung der Rückkehrverpflichtung würde erneut eine Form der Diskriminierung einführen und einen Rückschritt bei der Schaffung einer gemeinsamen Verkehrspolitik darstellen, die den freien Dienstleistungsverkehr gewährleistet. Sollte der Gerichtshof die Anwendbarkeit von Art. 56 AEUV

bejahen, müsste auch diese Bestimmung als verletzt angesehen werden. Im Stadium der Erwiderng weist die Republik Bulgarien darauf hin, dass der Gerichtshof bereits das Niederlassungserfordernis als notwendige Voraussetzung für die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen als eine gegen das Niederlassungsrecht verstoßende Beschränkung geprüft habe.

673. Drittens macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Rückkehrverpflichtung schwerwiegende Folgen haben werde, die den freien Warenverkehr beeinträchtigen und mengenmäßigen Beschränkungen gleichkämen, die nach den Art. 34 und 35 AEUV verboten seien.

674. Die Republik Zypern vertritt die gleiche Argumentation wie die Republik Bulgarien.

675. Rumänien macht geltend, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen die Gründung von Gesellschaften in Rumänien durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union erheblich behindere, da sie für eine in einem Mitgliedstaat in Randalage der Europäischen Union ansässige Gesellschaft erhebliche Betriebskosten und eine Verringerung der Einnahmen verursachen würde. wie Rumänien. Eine solche Verpflichtung verstieße daher gegen Art. 49 AEUV, da sie die Ausübung der Niederlassungsfreiheit erschwerte und weniger attraktiv machte. Die Rentabilität und damit die Attraktivität der Ansiedlung eines Verkehrsunternehmens in diesem Mitgliedstaat würden beeinträchtigt. Mehr als 45 % der in Rumänien niedergelassenen Verkehrsunternehmen würden die Gründung eines Unternehmens oder einer Zweigniederlassung oder die Verlagerung der Tätigkeit in andere westeuropäische Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, um die negativen Auswirkungen des Mobilitätspakets einzudämmen. Selbst wenn die Rückkehrverpflichtung nicht zur Folge hat, dass Personen, die nicht in Rumänien ansässig sind, die Gründung von Beförderungsunternehmen untersagt wird, ändert dies nichts daran, dass diese Maßnahme die Gründung von Unternehmen in Rumänien schwerfälliger und weniger attraktiv macht und eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt.

676. In der Erwiderng weist Rumänien auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rat, wonach die Verordnung Nr. 1071/2009 eine wichtige Maßnahme zur Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit sei, und dem Parlament, wonach diese Verordnung die Niederlassungsfreiheit nicht regele, da Art. 5 dieser Verordnung nur eine Voraussetzung für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs aufstelle. Rumänien bestreitet die Behauptung des Parlaments, dass nur nationale Maßnahmen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit darstellen könnten, während der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass das Verbot von Beschränkungen des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Unionsorgane gilt.

2) Analyse

677. Ich habe bereits auf die Besonderheit und die besondere Stellung des Verkehrssektors in den Verträgen(416) hingewiesen, der im Rahmen des Binnenmarkts einer besonderen rechtlichen Regelung unterliegt. Ich weise insbesondere darauf hin, dass der besondere Status des Verkehrs in der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Binnenmarktes dadurch gekennzeichnet ist, dass er ein auf den Vertrag gestütztes Niederlassungsrecht in jedem Mitgliedstaat mit einem Recht der Verkehrsunternehmer auf freien Dienstleistungsverkehr kombiniert, das nur insoweit gewährleistet ist, als dieses Recht durch ein vom Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Politik erlassenes abgeleitetes Recht anerkannt wurde. Transport. Damit ist der internationale Verkehr vollständig liberalisiert. Dies gilt nicht für inländische Beförderungen, die nach wie vor Beschränkungen unterliegen, wenn sie von gebietsfremden Verkehrsunternehmern durchgeführt werden.

678. In Bezug auf Art. 26 AEUV verweisen die in seinen Absätzen 1 und 2 genannten allgemeinen Grundsätze jeweils auf die anderen einschlägigen Bestimmungen der Verträge, so dass, wie das Parlament geltend macht, ein Rechtsakt der Union im Bereich des Verkehrs, wie dies bei der Verordnung 2020/1055 der Fall ist, nicht allein anhand dieser Bestimmung geprüft werden kann, ohne ihre genaue Tragweite zu verkennen und ohne die Bestimmungen des Vertrags zu verschleiern. andere einschlägige Bestimmungen des Vertrags, insbesondere Artikel 58 Absatz 1 AEUV.

679. Verkehrsdienstleistungen sind nur insoweit liberalisiert, als sich der Unionsgesetzgeber auf Art. 91 AEUV stützt, der als *lex specialis* funktioniert. Der Vertrag beauftragt den Gesetzgeber, "gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten" festzulegen. Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 vor ihrer Änderung durch die^{Verordnung} 2020/1055 ist eine dieser gemeinsamen Regeln oder Bedingungen, die jeder Verkehrsunternehmer einhalten muss, um seine Beförderungsleistungen in der Union erbringen zu dürfen. Ich weise darauf hin, dass die^{Verordnung} Nr. 1071/2009, wie sie in ihrem Art. 1 Abs. 1 heißt, "die Aufnahme und *Ausübung* des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers" regeln soll(417). Der Umstand, dass die Ausübung des Berufs des Verkehrsunternehmers von der Einhaltung von Regeln und Bedingungen abhängig ist, stellt de facto keinen Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr dar. Meines Erachtens sind diese Regeln und Bedingungen für die Frage der Modalitäten der Liberalisierung des Marktes für Verkehrsdienstleistungen relevanter, bei der der Gesetzgeber, wie das Parlament geltend macht, über ein weites Ermessen verfügt.

680. Was die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 49 AEUV betrifft, wiederhole ich, wie Rumänien geltend macht, dass das Verbot von Beschränkungen der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Unionsorgane gilt.), und dass die Niederlassungsfreiheit in dieser Hinsicht keine Ausnahme darstellt (Die Prüfung wird sich im Übrigen an den Nrn. 159 ff. der vorliegenden Schlussanträge orientieren, und es können ähnliche Überlegungen angestellt werden, wie sie in Bezug auf die Rückkehrpflicht der Fahrer angestellt wurden. Die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gilt unterschiedslos für jedes Verkehrsunternehmen, das Straßentransporte innerhalb der Union durchführen möchte. Sie soll die Stabilität und Wirksamkeit der Einrichtung von Straßenverkehrsunternehmen gewährleisten. Als solche reguliert oder beschränkt diese Verpflichtung in keiner Weise die – unberührte – Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer eines Mitgliedstaats, sich im Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, selbständige Tätigkeiten auszuüben und Unternehmen unter den Bedingungen zu gründen, die die Rechtsvorschriften des Niederlassungsstaats für ihre eigenen Staatsangehörigen vorsehen (419). Wie der Rat ausführt, soll die Rückkehrverpflichtung nicht im Rahmen des *Genehmigungsverfahrens* für Verkehrsunternehmen berücksichtigt werden, da diese verpflichtet sind, dieser Verpflichtung nachzukommen, *sobald sie sich niedergelassen haben und mit der Erbringung ihrer Dienstleistungen beginnen*. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, hat daher keine beschränkende Wirkung auf die Niederlassungsfreiheit.

681. Die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, hindert die Verkehrsunternehmer nicht daran, von ihrer Niederlassungsfreiheit Gebrauch zu machen, sofern unstreitig ist, dass sie die Freiheit haben, den Sitz ihrer Tätigkeit zu verlegen, wenn sie dies wünschen. Das Vorbringen, dass die Niederlassung von Unternehmen in Mitgliedstaaten in Randlage durch den erheblichen Anstieg der mit der Rückkehrverpflichtung verbundenen Kosten behindert werde, ist zurückzuweisen, da sie auf der Aufrechterhaltung eines Geschäftsmodells beruht, für das allein diese Beförderungsunternehmen verantwortlich sind. Der Kostenanstieg ist umso größer, wenn sich ein Luftfahrtunternehmen dafür entscheidet, in einem Mitgliedstaat tätig zu werden, der weit von dem entfernt ist, in dem es niedergelassen ist. Es ist nicht Sache des Unionsgesetzgebers, etwaige Komplikationen auszugleichen, die sich aus der geografischen Entfernung zwischen dem satzungsmäßigen Sitz des Wirtschaftsteilnehmers und dem tatsächlichen Ort seiner Tätigkeit ergeben.

682. Was die Berufung auf die Charta anbelangt, so schützen Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 das Recht, frei gewählten oder angenommenen Beruf zu arbeiten und auszuüben, bzw. die unternehmerische Freiheit im Einklang mit dem Unionsrecht und den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen im Rahmen der Rüge eines Verstoßes gegen Art. 49 AEUV geltend, dass die Verpflichtung, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, die Existenz der freien Berufsausübung selbst gefährden würde.

683. Erstens setzt die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit notwendigerweise die Akzeptanz der sie umgebenden Regeln und Bedingungen für die Ausübung voraus. Zweitens sieht Art. 52 Abs. 1 der Charta, selbst wenn man davon ausginge, dass die Rückkehrverpflichtung eine Beschränkung der beruflichen Tätigkeit der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer darstellt, vor, dass Beschränkungen durch Gesetz und unter Beachtung des Wesensgehalts der in der Charta verankerten Rechte und Freiheiten auferlegt werden können. Im vorliegenden Fall berührt die Rückkehrverpflichtung in keiner Weise den Wesensgehalt des Rechts auf freie Berufsausübung des Kraftverkehrsunternehmers (420). Drittens ergibt sich aus dieser Bestimmung, dass jede auferlegte Beschränkung erforderlich sein und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen muss. Da der Gesetzgeber in Ausübung des ihm eingeräumten weiten Ermessens ein Eingreifen für erforderlich gehalten hat, um u. a. einen fairen Wettbewerb und faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und das reibungslose Funktionieren des Verkehrsbinnenmarkts zu gewährleisten, ist festzustellen, dass kein Verstoß gegen die Art. 15 und 16 der Charta vorliegt.

684. Was den behaupteten Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr betrifft, weise ich darauf hin, dass Art. 58 Abs. 1 und Art. 91 AEUV vorsehen, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs vom Unionsgesetzgeber umgesetzt wird. Die Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, kann daher nicht Gegenstand einer gesonderten Prüfung nach Art. 56 AEUV sein, es sei denn, dass die Besonderheit des Verkehrs im Hinblick auf den freien Dienstleistungsverkehr erneut außer Acht gelassen wird. Wie ich bereits ausgeführt habe(421), ist der Unionsgesetzgeber daher berechtigt, die Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Straßenverkehrs zu ändern, um u. a. das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, wenn der Grad der Liberalisierung dieser Dienstleistungen vom Gesetzgeber selbst im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik festgelegt wird. Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass es legitim ist, dass der Unionsgesetzgeber eine Verpflichtung des Unionsgesetzgebers eingeht, den freien Dienstleistungsverkehr auf einer angemessenen Grundlage zu gewährleisten, d. h. innerhalb eines Regelungsrahmens, der einen Wettbewerb gewährleistet, der nicht auf der Anwendung wesentlich anderer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in ein und demselben Mitgliedstaat beruht (422). Mit der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen soll die Stabilität und Effizienz der Niederlassung des Verkehrsunternehmers sichergestellt werden, um eine echte Verbindung zum Niederlassungsmitgliedstaat herzustellen, der u. a. die für diesen Verkehrsunternehmer geltenden Steuer- und Sozialversicherungsvorschriften festlegt. Der Unionsgesetzgeber hat im achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass das Ziel darin bestehe, Briefkastenfirmen zu bekämpfen, das Risiko der Organisation eines systematischen Kabotagesystems und mobiler Fahrer zu verringern, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts im Bereich des Verkehrs zu gewährleisten. Unter diesen

Umständen sind die Rügen eines Verstoßes gegen Art. 56 und Art. 58 Abs. 1 AEUV als unbegründet zurückzuweisen.

685. Was die Rüge eines Eingriffs in den freien Warenverkehr betrifft, so haben die Republik Bulgarien und die Republik Zypern meines Erachtens die Auswirkungen der Rückkehrverpflichtung auf den freien Warenverkehr nicht hinreichend dargetan, indem sie sich auf allgemeine Behauptungen beschränkt haben. Ein solcher Nachweis ist umso schwieriger, als die behaupteten beschränkenden Wirkungen der Verpflichtung, Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, offensichtlich zu ungewiss und zu mittelbar erscheinen, als dass Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 als geeignet angesehen werden könnte, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu behindern und daher eine Beschränkung im Sinne der Artikel 34 und 35 AEUV darstellen (423).

686. Folglich sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen die Art. 15 und 16 der Charta sowie gegen die Art. 26, 34, 35, 49, 56 und Art. 58 Abs. 1 AEUV als unbegründet zurückzuweisen.

g) Ergebnis

687. Aus den in den Nrn. 642 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Gründen ist den Klagen der Republik Litauen (C-542/20), der Republik Bulgarien (C-545/20), Rumänien (C-547/20), der Republik Zypern (C-549/20), Ungarns (C-551/20), der Republik Malta (C-552/20) und der Republik Polen (C-554/20) stattzugeben, soweit sie gegen Art. 1 gerichtet sind Nr. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit mit dieser Bestimmung Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1071/2009 geändert wurde, indem eine Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen eingeführt wurde, und diese Bestimmung für nichtig erklärt wurde.

2. Die Verpflichtung, über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern zu verfügen, die im Verhältnis zur Zahl der vom Unternehmen durchgeführten Beförderungen steht (Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009)

688. Die Republik Polen ist die Einzige, die die Rechtmäßigkeit von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 in Frage stellt, soweit darin Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 hinzugefügt wurde, und macht insoweit zwei Klagegründe geltend, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und zweitens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit rügt. Darüber hinaus rügt die Republik Polen mit dem gemeinsamen Klagegrund, der sich gegen alle im Rahmen ihrer Klage in der Rechtssache C-554/20 gerichteten Bestimmungen der Verordnung 2020/1055 richtet, einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta.

a) Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

689. Zu dem Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit macht die Republik Polen geltend, dass die Verpflichtung, im Niederlassungsmitgliedstaat regelmäßig und kontinuierlich über eine Anzahl von zugelassenen Fahrzeugen (424) und Fahrern zu verfügen, die normalerweise einer Betriebszentrale dieses Mitgliedstaats zugeordnet seien, im Verhältnis zur Zahl der von dem Unternehmen durchgeführten Beförderungen auf willkürlichen Kriterien, dass es nicht angemessen ist, die Ziele der Verordnung 2020/1055 zu erreichen, die im Übrigen nicht näher spezifiziert sind, und dass sie negative wirtschaftliche Folgen hätte, die in keinem Verhältnis zu ihren möglichen positiven Auswirkungen stünden. Die Notwendigkeit des Rückgriffs auf eine solche Maßnahme wurde in der Folgenabschätzung nicht ausreichend geprüft, die Gründe für ihre Einführung sind nach wie vor unklar und die verfolgten Ziele sind unklar. Die Verordnung 2020/1055 sieht bereits eine Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen und eine Verpflichtung der Fahrer zur Rückgabe vor, so dass der neue Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 eine zusätzliche Maßnahme darstellt, die die Mobilität der den Unternehmen zur Verfügung stehenden Fahrzeuge weiter einschränkt. Dies ist ein völlig willkürliches Erfordernis, das die Besonderheiten der Tätigkeiten im grenzüberschreitenden Straßenverkehr außer Acht lässt, und ein absurdes Hindernis für die Ausübung solcher Tätigkeiten. Die Republik Polen bedauert das Fehlen eines objektiven Zusammenhangs zwischen dem in Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 eingeführten Erfordernis und der Frage einer festen und tatsächlichen Niederlassung und macht geltend, dass ein solches Erfordernis in Wirklichkeit nicht die Modalitäten der Bestimmung des Niederlassungsorts betreffe, sondern die Modalitäten der Organisation der Beförderungstätigkeit regle. Darüber hinaus macht die Republik Polen geltend, dass dieses Erfordernis die Verkehrsunternehmer dazu verpflichten würde, zusätzliche Leerfahrten zu organisieren, räumt jedoch ein, dass es aufgrund der Ungenauigkeit dieser Bestimmung schwierig sei, die Zahl der zusätzlichen Fahrten zu bestimmen. Die Einhaltung einer solchen Anforderung würde die Unternehmen Kosten aussetzen, sei es im Zusammenhang mit zusätzlichen Leerfahrten, einer Vergrößerung ihres Fuhrparks oder einer Erhöhung der Anzahl der Fahrer. Diese zusätzlichen Kosten wären für die KMU, die den größten Teil des Sektors ausmachen würden, schwer zu tragen und würden zu Insolvenzen und Standortverlagerungen führen. In der Folgenabschätzung wurden diese Faktoren nicht berücksichtigt. Da die Rechtmäßigkeit eines Unionsrechtsakts zum Zeitpunkt seines Erlasses zu beurteilen sei, sei der neue Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung in einer Phase der Schwächung der im Verkehrssektor tätigen Unternehmen aufgrund der COVID-19-Pandemie erlassen worden. Es

wäre daher nicht angebracht gewesen, dass der Unionsgesetzgeber, als er über die Daten über die Auswirkungen der Pandemie auf den Verkehrssektor verfügte, den Unternehmen ungerechtfertigte Mehrausgaben auferlegte.

690. Der Rat und das Parlament beantragen, den vorliegenden Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

691. Ich weise darauf hin, dass der neue Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung^{Nr.} 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung eine neue Voraussetzung in Bezug auf das Niederlassungserfordernis vorsieht, indem er vorsieht, dass ein Unternehmen, um im Sinne von Art. 3 als dauerhaft und tatsächlich im Niederlassungsmitgliedstaat niedergelassen anzusehen ist, § 1 Buchst. a der^{Verordnung Nr.} 1071/2009 muss regelmäßig und kontinuierlich über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern verfügen, die normalerweise einer Betriebszentrale dieses Mitgliedstaats zugeordnet sind, und zwar in beiden Fällen im Verhältnis zur Zahl der von dem Unternehmen durchgeführten Beförderungen.

692. Zunächst weise ich darauf hin, dass Art.^{1 Abs. 3} Buchst. d des Vorschlags zur Änderung der^{Verordnung Nr.} 1071/2009 der Kommission die Hinzufügung einer Verpflichtung zum Halten von Vermögenswerten und zur Beschäftigung von Personal im Verhältnis zur Tätigkeit des Organs vorsah. Eine solche Verpflichtung war Gegenstand einer umfassenden Folgenabschätzung, die zusammen mit den sechs anderen von der Kommission aufgeführten Maßnahmen in der Folgenabschätzung zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehen war (425). Auch wenn die letztlich vom Unionsgesetzgeber gewählte Formulierung geringfügig von diesem Vorschlag abweicht(426), ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber über ausreichende Daten verfügte, um die Auswirkungen des Erlasses der nunmehr in Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der^{Verordnung Nr.} Verordnung (EU) Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung (EU) 2020/1055 geänderten Fassung. Wie der Rat festgestellt hat, gehört diese Bestimmung nicht zu den Bestimmungen des Mobilitätspakets, zu denen die Kommission Vorbehalte geäußert hat (427).

693. Dieser neue Art. 5 Abs. 1 Buchst. g trägt meines Erachtens eindeutig zur Verfolgung der im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 genannten Ziele bei, nämlich der Bekämpfung des Phänomens der Briefkastenfirmen und der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt, die eine tatsächliche und ständige Präsenz der Beförderer im Niederlassungsmitgliedstaat und die Ausübung ihrer Tätigkeiten erfordern seit letzterem. Zu diesem Zweck wollte der Unionsgesetzgeber "klarstellen und ... die Bestimmungen über das Vorliegen einer dauerhaften und tatsächlichen Niederlassung zu verschärfen und gleichzeitig einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden". Die verfolgten Ziele scheinen mir, wie das Parlament und der Rat geltend machen, leicht zu erkennen.

694. Diese Klarstellung und Stärkung umfasste die Verabschiedung einer Reihe wichtiger Maßnahmen, darunter die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen und die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern. Insoweit trifft es nicht zu, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung diese beiden früheren Verpflichtungen überschneidet. Wie der Rat und das Parlament ausgeführt haben, legt dieser Artikel eine quantitative Anforderung an die verfügbaren Ausrüstungs- und Humanressourcen fest, betrifft aber weder den Grad der Mobilität von Fahrzeugen und Fahrern noch die Häufigkeit der Rückführungen, die seinerseits weiterhin in Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der^{Verordnung Nr.} 1071/2009 geregelt sind. in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung in Bezug auf Fahrzeuge und in Bezug auf Fahrer durch Art. 8 Abs. 8a der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die^{Verordnung} 2020/1054 geänderten Fassung. Aus Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der^{Verordnung Nr.} 1071/2009 in geänderter Fassung ergibt sich auch nicht, dass eine ständige Anwesenheit in dem Mitgliedstaat, in dem die Fahrzeuge oder Fahrer niedergelassen sind, erforderlich wäre.

695. Die an diese Verpflichtung geknüpften Anforderungen erscheinen nicht übertrieben. Erstens muss die Anzahl der Fahrzeuge und Fahrer *proportional zur* Anzahl der vom Unternehmen durchgeführten Transporte sein. Auf den ersten Blick scheint es schwierig zu sein, zu dem Schluss zu kommen, dass eine Bestimmung, die einen ausdrücklichen Verweis auf das von ihr begründete Verhältnisverhältnis enthält, unverhältnismäßig ist. Sodann verlangt Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung lediglich die Verwendung von materiellem und menschlichem Eigentum, ohne z. B. die Art des Rechtsverhältnisses vorzuschreiben, das das Unternehmen an seine Fahrer binden muss. Die Rüge der Republik Polen über die ungerechtfertigten wirtschaftlichen Folgen des Kaufs von Fahrzeugen oder der Einstellung von Fahrern erscheint unbegründet, da vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die große Mehrheit der Verkehrsunternehmer bereits in ausreichendem Maße auf materielle und personelle Ressourcen zurückgreift. Schließlich beruht das Vorbringen, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. g die Modalitäten der Organisation der Beförderungstätigkeit willkürlich regelt, auf einem falschen Verständnis dieses Artikels, da, wie der Rat geltend macht, dieser Artikel in keiner Weise den Ort regelt, an dem die Beförderungsdienstleistung zu erbringen ist, sondern nur darauf abzielt, aus den u. a. in den Erwägungsgründen 6 und 8 der Verordnung 2020/1055 dargelegten Gründen die Verbindung zwischen dem Unternehmen und dem Niederlassungsmitgliedstaat, *von dem aus* es tätig ist. Insbesondere geht aus dem achten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervor, dass der Unionsgesetzgeber ausdrücklich jede Änderung abgelehnt hat, die die Luftfahrtunternehmen verpflichten würde,

eine bestimmte Zahl von Beförderungen im Niederlassungsmitgliedstaat durchzuführen, oder die Möglichkeit dieser Verkehrsunternehmer, Dienstleistungen im gesamten Binnenmarkt zu erbringen, einschränken würde. Dabei ist festzustellen, dass die in Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung^{Nr. 1071/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderte Fassung, wonach ein Unternehmen, um als dauerhaft und tatsächlich im Niederlassungsmitgliedstaat ansässig angesehen zu werden, regelmäßig und kontinuierlich über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern verfügen muss, die normalerweise einer Betriebszentrale dieses Mitgliedstaats zugeordnet sind, in beiden Fällen ist das Ergebnis der Ausübung des weiten Ermessens durch den Gesetzgeber in einem Bereich, in dem eine Abwägung divergierender Interessen vorzunehmen ist.

696. Schließlich kann dem Unionsgesetzgeber nicht vorgeworfen werden, dass er sich dafür entschieden hat, die Luftfahrtunternehmen zu zusätzlichen Ausgaben zu zwingen, obwohl sie bereits durch die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie geschwächt waren. Zum einen sah die Verordnung 2020/1055 ihre Anwendung ab dem 21. Februar 2022 vor, d. h. mehr als 18 Monate nach ihrem Erlass am Ende der ersten Welle im Zusammenhang mit der Pandemie, und zum anderen die in Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung vorgesehene Voraussetzung. Letztlich begnügt sie sich damit, eine Bedingung zu klären, die normalerweise von jedem auf dem Straßenverkehrsmarkt tätigen Unternehmen erwartet wird, die die meisten von ihnen bereits erfüllt haben.

697. Folglich ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unbegründet zurückzuweisen.

b) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

1) Vorbringen der Parteien

698. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs macht die Republik Polen geltend, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung wegen seiner Unbestimmtheit nicht den Anforderungen des Sicherheitsgrundsatzes genüge. Die darin enthaltene Formulierung sei zu vage, so dass die Tragweite der in dieser Bestimmung enthaltenen Verpflichtung berührt werde. Die Unternehmen befinden sich in einer Situation der Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Vereinbarkeit ihres Handelns mit der Verpflichtung, regelmäßig und kontinuierlich über eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern zu verfügen, die normalerweise einer Betriebszentrale in diesem Mitgliedstaat zugeordnet sind, und zwar in beiden Fällen im Verhältnis zur Zahl der von dem Unternehmen durchgeführten Beförderungen. Der Umstand, dass die Unternehmen nicht wissen können, ob sie eine der Voraussetzungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit erfüllen, setzt sie schwerwiegenden Rechtsfolgen aus.

699. Zum einen ist das Kriterium der normalen Verbindung von Fahrern und Fahrzeugen mit einer Betriebszentrale im Niederlassungsmitgliedstaat sehr vage und offen für Auslegungen. Da die Rückgabe von Fahrzeugen und Fahrern bereits durch andere Vorschriften geregelt ist, handelt es sich bei diesem Kriterium um ein gesondertes Erfordernis, dessen Tragweite nicht bestimmt werden kann. Zum anderen ist auch das Kriterium der Verhältnismäßigkeit sehr vage, und es ist unmöglich, die Zahl der Fahrzeuge und Fahrer, auf die sich die Bestimmung bezieht, genau zu bestimmen.

700. Schließlich besteht ein grundlegender Unterschied zwischen Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung und Art. 5 Buchst. c der^{Verordnung} Nr. 1071/2009, der vorsah, dass das Luftfahrtunternehmen seine Tätigkeiten vom Betriebszentrum im Niederlassungsmitgliedstaat aus mit den "erforderlichen Verwaltungsgeräten" und "Ausrüstungen und Einrichtungen" ausübte geeignete technische Ausrüstung", da diese Ausrüstungen und Anlagen nach Ansicht der Republik Polen der Beförderungstätigkeit untergeordnet seien, während die Frage der Zahl der Fahrzeuge und der Fahrer aus der Sicht der Unternehmensleitung von entscheidender Bedeutung sei. Es wäre daher besonders wichtig, dass die Verpflichtung präzise formuliert wird.

701. Das Parlament und der Rat beantragen, den vorliegenden Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

702. Aus der in den Nrn. 117 ff. der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass für die Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zu prüfen ist, ob die zu prüfende Vorschrift so mehrdeutig ist, dass ihre Adressaten nicht mit hinreichender Sicherheit Zweifel an ihrer Tragweite oder ihrem Sinn ausräumen können. Infolgedessen könnten sie ihre Rechte und Pflichten nicht eindeutig bestimmen.

703. Insoweit weise ich darauf hin, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung eine der Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers festlegt, indem er das Erfordernis einer festen und tatsächlichen Niederlassung im Niederlassungsmitgliedstaat verstärkt.

704. Zum einen müssen die Verkehrsunternehmen regelmäßig und kontinuierlich über Fahrzeuge und Fahrer verfügen. Ich sehe zum jetzigen Zeitpunkt keine Schwierigkeit, die es diesen Unternehmen ermöglichen würde, zu verstehen, dass sie über die für ihre Tätigkeit erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen (d. h. Fahrzeuge und Fahrer) verfügen müssen – und nicht verfügen dürfen. Die Bedeutung der Bezugnahme auf die normale Zuordnung von Humanressourcen zum Einsatzzentrum kann erforderlichenfalls durch Lektüre der Rechtsprechung des Gerichtshofs (428) verdeutlicht werden.

705. Dagegen müssen diese Unternehmen über diese materiellen und personellen Ressourcen verfügen, "und zwar im Verhältnis zur Zahl der von ihnen durchgeführten Beförderungen". Diese Unternehmen sind verpflichtet, über einen Fuhrpark zu verfügen, der dem Umfang ihrer Tätigkeit entspricht, ebenso wie ihre Belegschaft, da es sich in der Republik Polen, wie die Republik Polen ausführt, um zwei Elemente handelt, die der Tätigkeit des Güterkraftverkehrsunternehmers innewohnen. Die Republik Polen macht geltend, dass die Bezugnahme auf die Verhältnismäßigkeit es unmöglich mache, die Zahl der Fahrzeuge und Fahrer zu bestimmen, über die die Unternehmen tatsächlich verfügen müssten. Ich glaube im Gegenteil, dass die Güterkraftverkehrsunternehmen als Gewerbetreibende den Fahrzeugfluss in Bezug auf die Verfügbarkeit von Fahrern ständig steuern und eine ziemlich genaue Vorstellung von der Anzahl der Fahrzeuge und Fahrer haben, die für ihre Tätigkeit benötigt werden. Hätte der Unionsgesetzgeber die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung präzisiert, indem er z. B. eine Anzahl von Fahrzeugen und Fahrern festgelegt hätte, über die die Unternehmen verfügen sollten, z. B. auf der Grundlage ihres Umsatzes, und die Behörden, die mit der Überwachung der Einhaltung der Anforderungen von Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung betraut waren, verfügten nicht über den erforderlichen Ermessensspielraum und damit über die Flexibilität, um andere Umstände als den Umsatz zu berücksichtigen. Jedenfalls weise ich darauf hin, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass die Anforderungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit nicht dahin verstanden werden können, dass sie verlangt, dass eine Vorschrift stets die verschiedenen konkreten Fallgestaltungen nennt, in denen sie anwendbar sein kann, da nicht alle diese Fallgestaltungen vom Unionsgesetzgeber im Voraus bestimmt werden können(429).

706. Aus der Analyse ergibt sich somit, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung in seinen Wirkungen hinreichend klar, genau und vorhersehbar erscheint, damit sich die Betroffenen in Situationen und Rechtsverhältnissen orientieren können, die zur Unionsrechtsordnung gehören(430). Der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit ist als unbegründet zurückzuweisen.

c) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta

1) Vorbringen der Parteien

707. Was den letzten Rechtsmittelgrund anbelangt, so beschränke ich mich, soweit es sich um einen allen streitigen Bestimmungen gemeinsamen Klagegrund handelt, der bereits zusammengefasst worden ist(431), im Wesentlichen darauf, dass die Republik Polen einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta rügt, weil der Unionsgesetzgeber die Anforderungen der und argumentiert, dass die neue Verpflichtung zu einem erheblichen Anstieg der Leerfahrten beitragen würde, die aus wirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt sind. Die Republik Polen macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe die Auswirkungen der Umsetzung der angefochtenen Bestimmungen nicht geprüft, so dass er nicht in der Lage gewesen sei, die mit der Verordnung 2020/1055 verfolgten Ziele mit denen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen.

708. Der Rat und das Parlament beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

709. Was den Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta betrifft, beschränke ich mich auf die Feststellung, dass die Republik Polen nicht dargetan hat, inwiefern über die bloße grundsätzliche Behauptung hinaus die Einhaltung der Verpflichtung, einen rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalt im Niederlassungsmitgliedstaat zu haben, von einer Anzahl von Fahrzeugen, die die in Art. 5 Buchst. e der Verordnung Nr. 1071/2009 genannten Bedingungen erfüllen, und von Fahrern, die normalerweise einer Betriebszentrale dieses Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahl der von dem Unternehmen durchgeführten Beförderungen zugeordnet sind, zusätzliche Fahrten erfordern würde.

710. Im Übrigen erscheint der von der Republik Polen vertretene Standpunkt in zweierlei Hinsicht widersprüchlich. Zum einen macht sie geltend, dass eine solche Verpflichtung zu einer erheblichen Zahl von Leerfahrten führen würde, was erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt hätte, macht aber gleichzeitig geltend, dass der Zweck einer solchen Verpflichtung darin bestehe, den Verbleib der Fahrzeuge und ihrer Fahrer in ihrem Betriebszentrum zu gewährleisten, und dass sie ein "absurdes Hindernis für die Ausübung der Verkehrstätigkeiten im Hinblick auf die dieser Tätigkeit zugrunde liegende Logik" darstellen würde. Dagegen erscheint es eher paradox, eine Auffassung zu vertreten, die impliziert, dass die Vereinbarkeit der Bestimmung, auf der sie beruhen, mit Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta nicht mehr in Frage gestellt würde, wenn diese Leerfahrten wirtschaftlich gerechtfertigt wären.

711. Was im Übrigen das angebliche Fehlen einer Folgenabschätzung nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 betrifft, mit dem ein Buchst. g in Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 eingefügt wurde, was einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der^{Charta} darstellt, verweise ich auf Nr. 570 der vorliegenden Schlussanträge. Der Vollständigkeit halber weise ich auch darauf hin, dass die von der Republik Polen vorgelegten Zahlen, mit denen die negativen Auswirkungen dieser neuen Bestimmung auf die Umwelt bescheinigt werden, in Wirklichkeit fast ausschließlich eine Schätzung der Auswirkungen auf die Umwelt betreffen, die sich aus der Umsetzung der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen ergeben.

712. Letztlich beruht das Vorbringen der Republik Polen, wie der Rat und das Parlament ausgeführt haben, meines Erachtens auf einem falschen Verständnis des neuen Art. 5 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1071/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung, da diese Bestimmung die Häufigkeit der Anwesenheit in den Betriebszentren nicht regelt, sondern nur die Anzahl der Fahrzeuge und Fahrer, die an diese Zentren *angeschlossen* sind. Unter diesen Umständen ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta(433) zurückzuweisen.

d) Ergebnis

713. Die Klage der Republik Polen in der Rechtssache C-554/20 wird abgewiesen, soweit sie sich gegen Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 richtet, soweit mit ihm Art. 5^{Abs. 1} Buchst. g in die^{Verordnung} Nr. 1071/2009 aufgenommen wurde.

3. Zur Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Kabotagezeiträumen (Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, mit der Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1 072/2009 eingeführt wurde)

714. Die Republik Litauen, die Republik Bulgarien, Rumänien(434), die Republik Malta und die Republik Polen stellen die Rechtmäßigkeit von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 in Frage, der durch die Einfügung eines neuen Abs. 2a in Art. 8 der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 nunmehr die Verpflichtung der Beförderer vorsieht, zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen eine Wartezeit von vier Tagen einzuhalten.

a) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union

1) Vorbringen der Parteien

715. Die Republik Litauen trägt ein ähnliches Argument vor wie die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen. Die Auferlegung einer Wartezeit von vier Tagen verstoße somit gegen Art. 3 Abs. 3 EUV, die Art. 11 und 191 AEUV, Art. 37 der Charta und ganz allgemein gegen die Umweltpolitik der Union und die Bekämpfung des Klimawandels. Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 sei unter Verstoß gegen die Grundsätze der Umweltpolitik der Union erlassen worden, ohne dass eine Folgenabschätzung durchgeführt und die negativen Folgen für den Umweltschutz analysiert worden seien. Die Verpflichtung, das Fahrzeug aus dem Land zu entfernen, in dem die Kabotagebeförderung stattgefunden hat, würde jedoch zu einem Anstieg der Zahl der leer fahrenden Lastkraftwagen und damit zu den CO₂-Emissionen führen, was durch Studien bestätigt wird, die diese zusätzlichen Emissionen auf 4 Mio. Tonnen schätzen (435).

716. Art. 3 Abs. 3 EUV sowie die Art. 11 und 191 AEUV können nicht so eng ausgelegt werden, wie es der Rat und das Parlament in ihrer Klagebeantwortung vorschlagen. Auch wenn der Gesetzgeber Maßnahmen erlassen kann, die von den Zielen des Umweltschutzes abweichen, können diese Maßnahmen nicht, wie im vorliegenden Fall, offensichtlich unvereinbar sein oder diesen Zielen zuwiderlaufen, während der Schutz der Umwelt ein zwingendes Erfordernis ist. Die Auswirkungen der streitigen Verpflichtung auf die Umwelt seien offensichtlich unterschätzt worden, wie die Schlussfolgerungen der Folgenabschätzung belegten, die nach dem Inkrafttreten der Verordnung 2020/1055 auf Initiative der Kommission durchgeführt worden sei. Da der Unionsgesetzgeber es unterlassen habe, die Auswirkungen der streitigen Bestimmung zu untersuchen, habe er nicht berücksichtigt, dass die Wartepflicht zu einer Verringerung der Effizienz der Lieferkette führen sollte, was zu einem Anstieg der Zahl der leer fahrenden Lastkraftwagen, des Kraftstoffverbrauchs und der Menge des ausgestoßenen CO₂ geführt hätte. Die Bereitschaftsbereitschaft der Fahrzeuge würde daher eindeutig eine irrationale Nutzung von Ressourcen darstellen und zu den negativen Auswirkungen der Rückgabe der Fahrzeuge beitragen, die in der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzung festgestellt wurden. Für den Fall, dass der Rat jegliche Auswirkungen der Wartezeit auf die Umwelt bestreitet, legt er keine Zahlen vor, die belegen, dass die beklagten Organe zum Zeitpunkt des Erlasses von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 nicht über ausreichende Daten verfügten.

717. Die Republik Bulgarien hat eine gemeinsame Argumentation der beiden von ihr beanstandeten Bestimmungen vorgebracht(436). Sie macht geltend, dass die von ihr so genannte Ruhezeit zwischen den Kabotagebeförderungen die Zahl der Leerfahrten erhöhen und die Zahl der Kabotagebeförderungen einschränken würde, die bekanntermaßen dazu beitragen würden, diese Art von Fahrten zu verringern, wie die Kommission in ihrem Weißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsfähigen und ressourcenschonenden Verkehrssystem" ausgeführt habe.), indem sie die Aufhebung der Kabotagebeschränkungen fordert. Die Wartezeit trägt in keiner Weise zu einem hohen Schutzniveau und zur Verbesserung der Umweltqualität bei und berücksichtigt auch nicht die mit ihrem Schutz

verbundenen Anforderungen. Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 verstößt daher zum einen gegen Art. 90 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 11 AEUV sowie Art. 37 der Charta und zum anderen gegen Art. 3 Abs. 5 EUV, Art. 208 Abs. 2 und Art. 216 Abs. 2 AEUV sowie gegen das Übereinkommen von Paris.

718. Die Republik Polen hat eine gemeinsame Argumentationslinie für die vier Bestimmungen entwickelt, die sie in Bezug auf einen Verstoß gegen die Art. 11 und 37 der Charta beanstandet. Die Republik Polen erinnert an den erheblichen Anteil des Straßenverkehrs an den CO₂-Emissionen, an der Emission von Luftschadstoffen und vor dem besorgniserregenden Hintergrund der Klimakrise und weist auf die Risiken der Umweltverschmutzung für die menschliche Gesundheit hin. Die beklagten Organe hätten die Auswirkungen der Bestimmung, die eine Karenzzeit nach Beendigung der Kabotagebeförderungen in einem Mitgliedstaat einführe, zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die vorgeschlagene Maßnahme die Verwirklichung der Ziele anderer Rechtsakte des abgeleiteten Rechts im Umweltbereich nicht beeinträchtigt. Da eine Klage negative Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte, hätten die beklagten Organe eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vornehmen und geeignete Änderungen vornehmen oder zumindest sicherstellen müssen, dass diese Rechtsvorschriften die Verwirklichung der Ziele der anderen im Umweltbereich erlassenen Rechtsakte des abgeleiteten Rechts nicht beeinträchtigen würden. Die in Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 vorgesehene zusätzliche Beschränkung der Kabotage führe zu einem Anstieg der Leerfahrten und damit zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen, was sich logischerweise aus der Begrenzung der Vorteile von Kabotagebeförderungen bei der Optimierung der Beförderungen ergebe. Der Zusammenhang zwischen der Kabotage und der Verringerung der Leerfahrten wird im Übrigen vom Gesetzgeber selbst anerkannt.

719. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

720. Das Argument, dass die Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen schon deshalb gegen die Umweltpolitik verstoße, weil eine solche Frist die Möglichkeit der Nutzung der Kabotage einschränke, während die Kabotage eine Optimierung der Beförderungen ermögliche, wie der Gesetzgeber im 21. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 anerkannt hat, und damit ihre Auswirkungen auf die Umwelt zu begrenzen, kann nur aufrechterhalten werden, wenn davon ausgegangen wird, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes stets Vorrang vor den anderen Zielen der Union haben müssen, was sich weder aus Art. 3 Abs. 3 EUV noch aus Art. 11 AEUV ergibt, und wenn dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit genommen wird, in Ausübung ihres weiten Ermessens eine Tätigkeit zu regulieren, deren vollständige Liberalisierung sie aus Gewissensgründen gewissenhaft abgelehnt hat(438), wie sich aus der Begründungserwägung ergibt, wonach Kabotagebeförderungen "zugelassen werden [sollten], sofern sie nicht in einer Weise ausgeübt werden, die zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat führt". Ich füge hinzu, dass bereits die Definition der Kabotage einen Hinweis auf ihren vorübergehenden Charakter enthält(439) und dass, wie der Rat ausgeführt hat, die mit der Kabotage verbundenen Umwelteffizienzgewinne im Sinne der^{Verordnung Nr. 1072/2009} nur so lange sinnvoll sind, wie die Kabotagetätigkeit nicht vollständig liberalisiert ist und weiterhin mit dem grenzüberschreitenden Verkehr verbunden ist. Die Kabotage, die nichts mit einer solchen Beförderung zu tun hat, d. h. die Möglichkeit für einen in Staat A niedergelassenen Verkehrsunternehmer, sich frei in den Staat B zu begeben, um im Inlandsverkehr zu verkehren, trägt daher weder zur logistischen Effizienz des Verkehrs noch zu den Bemühungen um eine Rationalisierung der Rückfahrten bei.

721. Im Übrigen kann diese Wartezeit als solche entgegen dem Vorbringen der Republik Litauen nicht als Verpflichtung zur Rückgabe des Fahrzeugs an den Mitgliedstaat ausgelegt werden, an den es gebunden ist. Beabsichtigen Verkehrsunternehmer, ihrer Verpflichtung zur Einhaltung einer Wartezeit von vier Tagen nachzukommen, indem sie das Fahrzeug in den Niederlassungsmitgliedstaat des Verkehrsunternehmers zurückbringen, würde eine solche Entscheidung auf Erwägungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Effizienz ihrer Tätigkeit beruhen, ist aber als solche nicht durch die Verordnung 2020/1055 vorgeschrieben.

722. Schließlich stelle ich ein gewisses Paradox in der Argumentation der Republik Polen fest, die die Kosten für die Anwendung der Bestimmung beanstandet, die sich aus den Leerfahrten für Lastkraftwagen ergeben, die sie im Übrigen als durchgeführt bezeichnet, wenn sie nicht einer Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei genehmigten Kabotagezeiträumen unterworfen wären, Kabotagebeförderungen und Beförderungen zwischen Drittländern.). Aus rein ökologischer Sicht fällt es mir schwer vorstellbar, wie eine solche Situation geringere Auswirkungen auf die Umwelt haben soll (442).

723. Jedenfalls können, wie ich bereits ausgeführt habe, die streitigen Bestimmungen der Verordnung 2020/1055, wie ich bereits ausgeführt habe, in Bezug auf die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV nicht isoliert geprüft werden, sondern aus einer Analyse der gesamten Verkehrspolitik ergibt sich, dass die Umweltinteressen gebührend berücksichtigt worden sind. Ich verweise daher hier auf meine diesbezüglichen Ausführungen, die sinngemäß für die Karenzzeitanalyse gelten(443).

724. Im Übrigen verweise ich zur Tragweite von Art. 37 der Charta auf Nr. 565 der vorliegenden Schlussanträge; Zur Rüge des Fehlens einer Folgenabschätzung verweise ich auf Nr. 570 der vorliegenden Schlussanträge; zur Unerheblichkeit der Berufung auf Art. 191 AEUV verweise ich auf Nr. 581 der vorliegenden Schlussanträge; Was die Rüge eines Verstoßes gegen das Übereinkommen von Paris und gegen Art. 3 Abs. 5 EUV sowie gegen Art.

208 und 216 Abs. 2 AEUV betrifft, verweise ich auf die Rn. 586 ff. meiner Würdigung, was schließlich die Frage des Verhältnisses zu anderen Rechtsakten des abgeleiteten Rechts betrifft. Ich verweise auf Nr. 594 der vorliegenden Schlussanträge.

725. Nach alledem ist festzustellen, dass die Klagegründe eines Verstoßes gegen die Umweltpolitik der Union als unbegründet zurückzuweisen sind.

b) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

726. Die Republik Litauen macht geltend, Art. 8 Abs. 2a der Verordnung^{Nr. 1072/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da der Unionsgesetzgeber diese Bestimmung erlassen habe, ohne über ausreichende Informationen über ihre Auswirkungen zu verfügen und ohne darzutun, in welchem Umfang die durch diese Bestimmung verursachten negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsteilnehmer gerechtfertigt erscheinen.

727. Die Republik Litauen trägt zunächst, wenn auch im Rahmen eines anderen Klagegrundes als des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Argumente vor, die sich auf einen Verstoß gegen diesen Grundsatz durch das Fehlen einer Folgenabschätzung beziehen(444), die hier zu prüfen sind. Weder die Kommission noch der Rat noch das Parlament hätten eine Folgenabschätzung der durch Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 eingeführten Änderung vorgenommen. Eine solche Maßnahme wäre nicht in den ursprünglichen Vorschlag der Kommission aufgenommen worden, da die Karenzzeit erst während des Gesetzgebungsverfahrens hinzugefügt wurde, was eine wesentliche Änderung des Kommissionsvorschlags bedeutet hätte, die eine neue Folgenabschätzung erfordert hätte (445).

728. Was die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme selbst betrifft, wiederholt die Republik Litauen erstens ihre Behauptung, dass diese Bestimmung im Widerspruch zur Umweltschutzpolitik der Union und zum europäischen Grünen Deal stehe, da die Zahl der Leerfahrten, die die Verpflichtung zur Einhaltung einer Wartezeit von vier Tagen mit sich bringen würde, zunehmen würde. Zweitens sei Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung 2020/1055} geänderten Fassung mit dem Binnenmarkt und dem Markt für Verkehrsdienstleistungen unvereinbar, da er zu einer Fragmentierung des Marktes führe, mittelbar Rand- und kleine Mitgliedstaaten diskriminiere und die erhebliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage dieser Mitgliedstaaten nicht berücksichtige. Drittens hatte die Kommission in ihrer Folgenabschätzung eine Schwierigkeit festgestellt, die mit der Unbestimmtheit und Unbestimmtheit der vor dem Erlass der Verordnung 2020/1055 geltenden Bestimmungen über die Kabotage zusammenhing. Nachdem der Rat und das Parlament die von der Kommission vorgeschlagene Bestimmung abgelehnt hatten, legten sie jedoch keine zusätzlichen Anhaltspunkte vor, die die Wahl dieser Maßnahme gegenüber der von der Kommission vorgeschlagenen rechtfertigen könnten. Das Ziel der Anpassung der Kabotagevorschriften und der Verbesserung der Durchsetzung sollte durch Maßnahmen erreicht werden, die nicht zur Schaffung künstlicher Hindernisse für die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen oder zu einer ungerechtfertigten Erhöhung des administrativen und finanziellen Aufwands für die Unternehmen führen.

729. Auch wenn der Gesetzgeber über ein weites Ermessen verfügen muss, ist die Freiheit des Unionsgesetzgebers weder absolut noch unbegrenzt. Zwar kann der Gesetzgeber nach Nr. 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung beschließen, eine Folgenabschätzung durchzuführen, wenn er dies für notwendig und angemessen hält, doch sollte sich eine solche Prüfung auf objektiv vorhandene Daten stützen, um sicherzustellen, dass der Gesetzgeber sein Ermessen nicht missbraucht, indem er unbegründete Maßnahmen erlässt, die der Rat und das Parlament nicht festgelegt haben.

730. Die Republik Bulgarien macht geltend, die in Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung vorgesehene Verpflichtung verstoße gegen den in Art. 5 Abs. 4 EUV und Art. 1 des Protokolls^{Nr. 2 über die Anwendung} der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Parlament und der Rat hätten weder über wirtschaftliche Analysen noch über andere Daten verfügt, die die Verhältnismäßigkeit dieser Verpflichtung hätten bestätigen können, die nicht Teil des ursprünglichen Vorschlags der Kommission gewesen sei. Sie war daher nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung, obwohl einige Mitgliedstaaten wiederholt darum gebeten und dem Parlament und dem Rat Informationen über die unverhältnismäßigen Auswirkungen dieser Maßnahme zur Kenntnis gebracht wurden. Eine Konsultation des AdR und des EWSA fand nicht statt. Die Beklagten sind daher nicht in der Lage, nachzuweisen, dass sie ihr Ermessen beim Erlass eines Rechtsakts tatsächlich ausgeübt haben oder in der Lage waren, alle relevanten Gesichtspunkte und Umstände des Sachverhalts zu berücksichtigen, den dieser Rechtsakt regeln sollte. Die von den beklagten Organen angeführte Folgenabschätzung der Kommission aus dem Jahr 2017(446) ist nicht geeignet, die Verhältnismäßigkeit der Karenzzeit nachzuweisen, da sich aus dieser Analyse ergibt, dass eine solche Maßnahme nicht aus Gründen der technischen Durchführbarkeit abgelehnt wurde, sondern weil nicht anerkannt wurde, dass sie unmittelbar zur Behebung der seinerzeit festgestellten Mängel beiträgt.

731. Im Übrigen soll die Karenzzeit nach dem 20. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 das bisher erreichte Niveau der Liberalisierung aufrechterhalten, was bei der Einführung neuer Obergrenzen für die Kabotage entgegen den von der Kommission befürworteten Gründen nicht der Fall ist. Nach dem 21. Erwägungsgrund dieser Verordnung tragen Kabotagebeförderungen dazu bei, den Nutzlastkoeffizienten der Fahrzeuge zu erhöhen und die Zahl der Leerfahrten zu verringern. Die in Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung eingeführte Bedenkzeit hat jedoch den gegenteiligen Effekt. In diesem Erwägungsgrund wird auch das Ziel hervorgehoben, die Wirksamkeit der Niederlassung zu gewährleisten, da mit der Verordnung 2020/1055 Briefkastenfirmen bekämpft werden soll. Die Organisation eines Systems von nomadischen Fahrern aus einem Unternehmen, zu dem die Fahrzeuge nicht zurückkehren, könnte jedoch von solchen betrügerischen oder missbräuchlichen Praktiken unterschieden werden, da die wirtschaftliche Realität der Verkehrsdienstleistungen durch ein hohes Maß an Mobilität gekennzeichnet ist. Die Beschränkung dieser Tätigkeit, die sich aus der Einführung der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen ergebe, trage in keiner Weise zu einem legitimen Ziel bei, sondern stelle den Wesensgehalt der wirtschaftlichen Realität und des Gemeinsamen Verkehrsmarktes in Frage. Eine solche Verpflichtung würde sogar mehrere Verkehrsunternehmen mit Sitz in Rand- oder Inselstaaten zwingen, ihren Standort in einen zentraleren Mitgliedstaat oder ein Drittland zu verlagern. Die Anforderungen von Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 reichten bereits aus, um die Stabilität und Effizienz der Niederlassung zu gewährleisten, und die Begrenzung der Zahl der Kabotagebeförderungen auf drei innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen hätte es ermöglicht, eine ständige und kontinuierliche Tätigkeit des Beförderers im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem die Kabotage stattfindet, zu vermeiden. Die Karenzzeit ist angesichts des ihrem Wesen nach vorübergehenden Charakters der Kabotage und des Ziels der Liberalisierung weder relevant noch erforderlich. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass die Kabotagebeschränkungen im Luftverkehr 1993 aufgehoben worden seien, was zu einer Erhöhung der Vergütung der Piloten geführt habe. Die Richtung des regulatorischen Wandels sollte in die Richtung einer weiteren Liberalisierung gehen. Nach Auffassung der Republik Bulgarien stellt die Karenzzeit eine protektionistische Maßnahme dar, die sich negativ auf den Markt auswirkt (447). Fahrer, die Kabotagebeförderungen durchführen, würden als entsandt betrachtet, so dass eine weitere Liberalisierung im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt nicht zu befürchten wäre. Kabotagebeförderungen würden auch nur einen sehr geringen Prozentsatz des innerstaatlichen Verkehrs ausmachen, so dass es keine objektiven Beweise dafür gäbe, dass sich die Beschäftigung von Lkw-Fahrern erheblich auswirken würde, wenn weniger Beschränkungen angewandt würden (448). Schließlich würden die negativen Folgen der Wartezeit für die Umwelt die erwarteten positiven Auswirkungen der Maßnahme übersteigen.

732. Rumänien macht geltend, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung (EU) 2020/1055(449) den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht genüge. Erstens führt sie in Bezug auf diese Bestimmung eine ähnliche Argumentation wie in Bezug auf die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen in Bezug auf das Fehlen einer Folgenabschätzung (450).

733. Zweitens macht Rumänien geltend, dass die durch Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 eingeführte zusätzliche Beschränkung weder geeignet noch erforderlich sei, um das verfolgte Ziel zu erreichen, und dass es sich nicht um die am wenigsten einschneidende Maßnahme handle, die gewählt werden könne. Ihre Anwendung würde im Verhältnis zu den verfolgten Zielen einen unverhältnismäßigen Schaden verursachen.

734. Das verfolgte Ziel ergibt sich aus den Erwägungsgründen 20 und 21 der Verordnung 2020/1055. Art. 2 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung stellt jedoch einen Rückschritt gegenüber dem derzeitigen Stand der Marktliberalisierung dar und ist geeignet, zu erheblichen Ungleichgewichten in der Organisation der Lieferketten der Transportunternehmen zu führen, die Leerlaufzeiten und die Zahl der Leerfahrten zu erhöhen und die Effizienz der Lieferkette zu verringern — wie der Bericht der Kommission über die Lage des Straßenverkehrsmarktes gezeigt hätte. Die Kabotagebeförderungen würden um 30 % zurückgehen, so eine Analyse, die in einem Bericht des Verkehrs- und Mobilitätsinstituts Leuven zitiert wird (451). Was den rumänischen Verkehrssektor anbelangt, so ist aufgrund der zusätzlichen Beschränkung mit einem Anstieg der Leerfahrten um 5 % zu rechnen (452). Unter diesen Umständen trägt Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 nicht zu dem Ziel bei, den Nutzlastkoeffizienten der Fahrzeuge zu erhöhen und die Zahl der Leerfahrten zu verringern.

735. In Bezug auf das Ziel, sicherzustellen, dass Kabotagebeförderungen nicht in einer Weise durchgeführt werden, die zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit führt, haben verschiedene Analysen ergeben, dass die illegale Kabotage 0,56 % der gesamten Kabotagetätigkeiten auf EU-Ebene ausmacht, einige Länder jedoch weiterhin stärker betrifft, wobei die Quoten zwischen nahezu null und 6,4 % liegen.). Die illegale Kabotage ergibt sich nicht aus der Öffnung des Marktes, sondern aus Unterschieden bei der Anwendung und Überwachung der Einhaltung der bestehenden Vorschriften durch die Mitgliedstaaten. Um dieses Ziel zu erreichen, hätte der Gesetzgeber die Anwendung der bestehenden Vorschriften durch die Beseitigung von Beschränkungen oder die Verbesserung der Wirksamkeit der Kontrollen klären und erleichtern können. Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 sei offensichtlich ungeeignet und die Wahl der Rechtsvorschriften offensichtlich fehlerhaft.

736. Diese Bestimmung ist auch keine notwendige Maßnahme und nicht gerechtfertigt, weil sie sich u. a. auf Unternehmen in den an der Peripherie der Union gelegenen Mitgliedstaaten negativ auswirkt(454), die sich aus höheren Betriebskosten, einem begrenzten Zugang zum Verkehrsmarkt, einer Verringerung der Zahl der Verkehrsunternehmen und der Verlagerung von Unternehmen in westliche Staaten ergeben. Diese Wirkungen

werden durch die Koexistenz von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 mit der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrzeuge alle acht Wochen verstärkt. Insbesondere in Bezug auf den rumänischen Transportsektor, auf den ein Drittel aller Exporte römischer Dienstleistungen, 46 % des gesamten Außenhandelsüberschusses im Dienstleistungssektor und 77 % aller Exporte von Transportdienstleistungen aus dem Straßengüterverkehrssektor entfallen, verweist Rumänien auf die Schätzungen der vom UNTRR durchgeführten Analyse, um zu dem Schluss zu kommen, dass es in den Vereinigten Staaten zu einem Anstieg der Betriebskosten und zu einem Rückgang der Warenzahl gekommen ist. Eine Verschärfung der Krise der Berufskraftfahrer, das Risiko der Einstellung der Tätigkeit für 8 % der Unternehmen, das Risiko des Rückzugs von 5 % der Unternehmen aus dem internationalen Transportmarkt, ein Anstieg der CO₂-Emissionen, eine Verringerung der Beschäftigtenzahl und unnötiger zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Diese Folgen wären umso gravierender, als die UNTRR-Analyse aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie stammt. Die neue Beschränkung von Kabotagebeförderungen würde indirekt einen viel größeren Teil der Volkswirtschaften in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten betreffen als in den Volkswirtschaften der westeuropäischen Mitgliedstaaten und die KMU in den ersteren Mitgliedstaaten stärker. Diese Folgen würden die erwarteten positiven Auswirkungen dieser Bestimmung bei weitem überwiegen und den Zielen des Weißbuchs von 2011 mit dem Titel "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (455) zuwiderlaufen. Rumänien ist ferner der Ansicht, dass der Erlass von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 im Verhältnis zu der beträchtlichen Zahl von Mitgliedstaaten, die von diesen Maßnahmen betroffen seien, und zur Intensität der negativen Auswirkungen auf die Situation der in diesen Staaten ansässigen Bürger und Verkehrsunternehmer unverhältnismäßig wäre.

737. Im Übrigen haben der Rat und das Parlament die systematische Kabotage nicht in ähnlicher Weise beschrieben, und die Rechtswidrigkeit dieses Verhaltens ist nicht nachgewiesen worden. Die systematische Kabotage ist eine Folge der großen Zahl von Kabotagebeförderungen, die von den Luftfahrtunternehmen der EU-13 aufgrund der Struktur des Marktes durchgeführt werden, aber diese Beförderungen stellen kein negatives Element dar, das den Erlass restriktiver Maßnahmen erforderlich machen würde. Kabotagebeförderungen wurden ursprünglich als Arten von Beförderungen konzipiert, die zur Entwicklung des Sektors, zum Wirtschaftswachstum und zur Verkehrseffizienz beitragen. Kabotagebeförderungen, die zu einer längeren Anwesenheit des Fahrzeugs im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats führen, würden eine reale Nachfrage decken. Jedenfalls kann eine große Zahl von Kabotagebeförderungen nicht mit dem Verlust vorübergehenden Charakters gleichgesetzt werden, wenn diese Beförderungen unter Einhaltung ausreichender bestehender Beschränkungen durchgeführt werden (eine Beförderung in drei Tagen oder drei Beförderungen in sieben Tagen). Ohne eine Analyse der tatsächlichen Auswirkungen der systematischen Kabotage und in Ermangelung eines nachgewiesenen systemischen Charakters kann nicht argumentiert werden, dass die Karenzzeit dem Erfordernis ausgewogener Vorschriften auf EU-Ebene entspricht, deren Vorteile die daraus resultierenden Nachteile überwiegen würden. Der niedrige Anteil an illegaler Kabotage (0,56 %) rechtfertigt nicht die Notwendigkeit einer Überregulierung oder der Verabschiedung zusätzlicher Beschränkungen. Im Gegensatz zu dem Ziel, die Umsetzung der Vorschriften zu erleichtern und klarer zu gestalten, würde die Maßnahme den Beförderungsunternehmen Schwierigkeiten in Bezug auf die Einhaltung und den Nachweis bereiten.

738. Die Republik Malta macht geltend, Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er nicht die am wenigsten einschneidende Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels darstelle. Diese Bestimmung würde im Übrigen den maltesischen Verkehrsunternehmern schweren Schaden zufügen. Die Bedenkzeit ist im Hinblick auf das im 21. Erwägungsgrund dieser Verordnung genannte Ziel nicht die am wenigsten belastende Maßnahme. Die Republik Malta macht geltend, dass Art. 2 Abs. 5 des Kommissionsvorschlags nicht zu einer schwerwiegenden Einschränkung der Fähigkeit der Verkehrsunternehmen geführt hätte, ihre Logistik zu organisieren und das ordnungsgemäße Funktionieren ihrer Flotte auf dem Kontinent zu gewährleisten, wie es Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 mit sich bringen würde. Sie weist darauf hin, dass maltesische internationale Spediteure auf dem Festland tätig seien, solange sie nicht verpflichtet seien, die Fahrzeuge auf dem Seeweg nach Malta zu transportieren. Auf dem Kontinent würden sie von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machen, ohne eine spezifische dauerhafte oder dauerhafte Bindung zu anderen Mitgliedstaaten wie z. B. Italien zu haben. Das physische Fehlen der Fahrzeuge maltesischer Verkehrsunternehmer aus Malta ist allein auf die Insellage dieses Mitgliedstaats zurückzuführen. Die von der Kommission vorgeschlagene Alternative, wonach die letzte Entladung bei Kabotagebeförderungen innerhalb von 5 Tagen nach der letzten Entladung im Aufnahmemitgliedstaat während der internationalen Beförderung in diesen Mitgliedstaat erfolgt, würde es ermöglichen, die gleichen Ziele zu erreichen, wie sie mit der Verordnung 2020/1055 verfolgt werden, ohne jedoch die maltesischen Verkehrsunternehmer zu verpflichten, ihren gesamten Betrieb künstlich und regelmäßig zu unterbrechen, ohne ein klares und angemessenes Ziel während der viertägigen Wartezeit. Die geographischen Besonderheiten der Inselgebiete wurden nicht berücksichtigt. Die Ex-post-Bewertung der^{Verordnung Nr. 1072/2009} kann eine Folgenabschätzung der Karenzzeit nicht ersetzen, zumal einige der darin enthaltenen Behauptungen inzwischen widerlegt worden sind, insbesondere was die Begrenzung der Mehrkosten betrifft, die sich aus einer Klarstellung der Bestimmungen über die Kabotage ergeben. In Ermangelung einer Folgenabschätzung habe der Unionsgesetzgeber nicht dargelegt, inwiefern die Karenzzeit angemessener, auch wenn sie eindeutig restriktiver gewesen sei, als die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme, die es nach der Folgenabschätzung ermöglicht hätte, die Kabotagetätigkeit um 20 % zu reduzieren. Die Republik Malta wisse noch nicht, inwieweit der Ausgleich zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen gewährleistet sei. Die Karenzzeit sei erst spät im Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden, obwohl keine Folgenabschätzung durchgeführt worden sei, obwohl

die Mitgliedstaaten regelmäßig gegen den Erlass einer solchen Maßnahme protestiert hätten und ohne dass die beklagten Organe die Republik Malta jemals konsultiert oder in einen Dialog mit ihr aufgenommen hätten.

739. Die Republik Polen macht geltend, Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 führe eine zusätzliche Beschränkung der Erbringung von Kabotagediensten ein, die auf willkürlichen Kriterien beruhe, durch die mit dieser Verordnung verfolgten Ziele nicht gerechtfertigt sei und negative Folgen entfalte, die die erwarteten positiven Auswirkungen bei weitem überwögen.

740. Nach Ansicht der Republik Polen gebe es bereits eine ausreichende Rechtsgrundlage, die durch Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1072/2009 vor ihrer Änderung gebildet worden sei, um zu verhindern, dass Kabotagebeförderungen dauerhaft und kontinuierlich durchgeführt würden, so dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 über das im 21. Erwägungsgrund dieser^{Verordnung} genannte Ziel hinausgehe. Bereits aus Art. 8 Abs. 2 der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 ergibt sich, dass die Bereitstellung von Kabotage ausgeschlossen ist, wenn das Fahrzeug im Rahmen einer internationalen Leerbeförderung in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats einfährt. Diese Bestimmung würde es ermöglichen, zu verhindern, dass Kabotagebeförderungen in einer Weise durchgeführt werden, die eine ständige und kontinuierliche Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat begründet. Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 verschärfe die Voraussetzungen für die Kabotage unverhältnismäßig und sei im Hinblick auf das betreffende Ziel nicht gerechtfertigt, sondern vielmehr auf die Absicht des Unionsgesetzgebers, die Kabotagebeförderungen als solche zu beschränken, und nicht auf deren Missbrauch. Diese Beschränkung ist auch nicht im Hinblick auf die Vorteile der Kabotage und ihren Beitrag zur Verbesserung der Verkehrseffizienz, wie sie im 21. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 dargelegt sind, gerechtfertigt. Die Beschränkung der Kabotage sei auch nicht gerechtfertigt, da sie erhebliche negative Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Infrastruktur und die Umwelt hätte, insbesondere wegen der Zunahme der Zahl der Leerwagen, zu denen sie führen würde. Das tatsächliche Ausmaß dieser Erhöhung könne nicht angegeben werden, da eine solche Prüfung in der Folgenabschätzung nicht berücksichtigt worden sei. Der Unionsgesetzgeber habe auch nicht die besondere Struktur des Beförderungsmarktes berücksichtigt, der sich im Wesentlichen aus KMU an der Peripherie der Union zusammensetzt, die die volle Last des Kostenanstiegs tragen, der durch die durch Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 bewirkte Begrenzung der Kabotagebeförderungen verursacht werde, und daher stärker dem Risiko eines Konkurses ausgesetzt seien. Der Anstieg der Betriebskosten würde sich auch in einem Anstieg der Warenpreise widerspiegeln.

741. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

j) Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen durch den Unionsgesetzgeber

742. Wie bereits ausgeführt, setzt die wirksame Ausübung des Ermessens des Unionsgesetzgebers voraus, dass alle relevanten Faktoren und Umstände des Sachverhalts, den er erlassen hat, berücksichtigt werden. Was die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen durch den Unionsgesetzgeber anbelangt, so ist eine historische Überprüfung angebracht.

743. Nach Art. 91 Abs. 1 Buchst. b AEUV hat der Unionsgesetzgeber bei der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik "die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen, die nicht in einem Mitgliedstaat ansässig sind, zum innerstaatlichen Verkehr festzulegen". Diese Bedingungen, die zuvor in der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93(456) festgelegt worden waren, wurden durch die Verordnung^{Nr.} 1072/2009 geändert, deren¹⁵. Erwägungsgrund Kabotagebeförderungen als "die Erbringung einer Dienstleistung durch ein Verkehrsunternehmen in einem Mitgliedstaat, in dem es nicht niedergelassen ist" definiert und grundsätzlich zulässig ist, "solange sie nicht in einer Weise ausgeübt wird, die eine ständige oder kontinuierliche Tätigkeit in diesem Mitgliedstaat begründet"(457). Zu diesem Zweck wurden die Häufigkeit der Kabotagebeförderungen und die Dauer, für die sie durchgeführt werden dürfen, durch die^{Verordnung} Nr. 1072/2009 klarer definiert, wobei der Unionsgesetzgeber bereits auf die Schwierigkeit hingewiesen hat, den vorübergehenden Charakter der Erbringung solcher Dienstleistungen zu bestimmen und sicherzustellen(458). Wie der Rat ausführte, hatte diese Schwierigkeit bereits gemäß der^{Verordnung} Nr. 3118/93 den Erlass einer Mitteilung zu Auslegungsfragen durch die Kommission über den vorübergehenden Charakter der Kabotage auf der Güterkraftbahn erforderlich gemacht (459). Art. 8 Abs. 2 der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 beschränkte somit die Kabotagebeförderungen auf einen Zeitraum von 7 Tagen nach der grenzüberschreitenden Beförderung und auf drei in diesem Zeitraum erbrachte "nationale" Verkehrsdienste.

744. Die Verordnung Nr. 1072/2009 war Gegenstand einer Ex-post-Bewertung(460), die zur Feststellung einer systematischen Kabotage führte, bei der ein ausländisches Unternehmen den größten Teil seiner Zeit in einem anderen EU-Land verbringt, sofern der Beförderer als unbeabsichtigte und unbeabsichtigte Folge der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 wöchentliche grenzüberschreitende Beförderungen durchführt (461).). In der Analyse wurde festgestellt, dass die Definition der vorübergehenden Kabotage in der^{Verordnung} (EG) Nr. 1072/2009 die systematische Kabotage nicht ausschließt (462).

745. Wie die beklagten Organe ausgeführt haben, ergibt sich aus diesen Gesichtspunkten, die dem Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung 2020/1055 wohlbekannt waren, dass die mit der^{Verordnung Nr. 1072/2009} eingeführte Regelung für die Kabotage den vorübergehenden Charakter der Kabotagedienste nicht hinreichend gewährleistet hatte.

746. Diese Gesichtspunkte wurden von der Kommission im Rahmen ihrer Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente gebührend berücksichtigt, die auch eine Analyse der Entwicklung der Kabotagebeförderungen in quantitativer und geografischer Hinsicht enthielt. In dieser Analyse stellte die Kommission auch einen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Kabotagebeförderungen und dem systematischen, ja sogar illegalen Charakter dieser Beförderungen sowie den Risiken für den fairen Wettbewerb zwischen gebietsansässigen und gebietsfremden Verkehrsunternehmen her (463). Der Vorschlag der Kommission entschied sich zwar letztlich dafür, den Zeitraum, in dem Kabotagebeförderungen nach internationalen Beförderungen genehmigt wurden, zu verkürzen und die Angabe der Höchstzahl von Kabotagebeförderungen, die während dieses Zeitraums durchgeführt werden dürfen, zu streichen (464). Ich weise mit dem Rat und dem Parlament darauf hin, dass die Kommission auch die Möglichkeit einer Änderung von Art. 8 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} durch die Einführung einer Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen geprüft hatte, bevor sie eine solche Möglichkeit wegen der Zweifel der Kommission an ihrer politischen und technischen Durchführbarkeit ausschloss (465), Zweifel, die der Unionsgesetzgeber nicht teilen konnte. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass sie keine besonderen Probleme festgestellt habe, die eine solche Maßnahme im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit aufgeworfen hätte (466), und räumte schließlich ein, dass Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung 2020/1055} geänderten Fassung "die Durchsetzbarkeit der Kabotagevorschriften in Bezug auf die derzeitige Situation stärken sollte" (467).

747. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit, dass der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung (EU) 2020/1055 über ausreichende Informationen verfügte, um die Verhältnismäßigkeit dieser Verpflichtung im Hinblick auf das von ihm verfolgte Ziel beurteilen zu können, das der Rat und das Parlament vor dem Gerichtshof hinreichend dargelegt haben. Die Rügen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wegen fehlender Durchführung einer Folgenabschätzung oder wegen unzureichender Dokumentationsgrundlage, über die der Gesetzgeber bei der Ausübung seines Ermessens verfügt, sind daher als unbegründet zurückzuweisen.

ii) Zur Verhältnismäßigkeit der viertägigen Wartezeit zwischen zwei Zeiträumen genehmigter Kabotage

748. Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 geeignet ist, das mit dieser Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen, und dass er die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, nicht überschreitet, wobei der Unionsgesetzgeber verpflichtet ist, auf die am wenigsten belastende geeignete Maßnahme zurückzugreifen, und dass die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu diesem Ziel stehen dürfen. Nach dem weiten Ermessen, das dem Unionsgesetzgeber in den Bereichen, in denen er komplexe Vorgänge und Beurteilungen vorzunehmen hat, eingeräumt ist, kann nur die offensichtliche Unangemessenheit dieser Bestimmung beanstandet werden.

749. In Bezug auf das verfolgte Ziel weise ich darauf hin, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. c der Verordnung 2020/1055 die Bedingungen der bereits bestehenden Kabotageregelung, die sich aus der^{Verordnung Nr. 1072/2009} ergibt, aufgrund ihrer Beschränkungen und der sich daraus ergebenden unbeabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen präzisiert. Nach dem 20. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 beabsichtigte der Unionsgesetzgeber, die Einhaltung der Vorschriften über die vorübergehende innerstaatliche Beförderung durch Verkehrsunternehmer, die nicht in einem Aufnahmemitgliedstaat ansässig sind, zu präzisieren, zu vereinfachen und zu erleichtern "unter Beibehaltung des bisher erreichten Liberalisierungsniveaus". Im 21. Erwägungsgrund dieser Verordnung hieß es zwar, dass Kabotagebeförderungen "genehmigt werden [sollten], sofern sie nicht in einer Weise durchgeführt werden, die zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat führt", und dass, um dies zu verhindern, "den Verkehrsunternehmen nicht gestattet werden sollte, vor Ablauf eines bestimmten Zeitraums Kabotagebeförderungen in demselben Mitgliedstaat durchzuführen nach Beendigung einer Kabotagebeförderung". Zum einen sind die Kabotagebeförderungen nicht vollständig liberalisiert. Zweitens müssen genaue Voraussetzungen festgelegt werden, damit die Erbringung einer solchen Beförderung vorübergehend bleibt, was genau das ist, was Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 sicherstellen sollte. Wie der Rat und das Parlament weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof bereits Gelegenheit hatte, auf den notwendigerweise vorübergehenden Charakter von Kabotagetätigkeiten hinzuweisen (468).

750. Das Parlament hat die Gründe dargelegt, warum nach Auffassung des Gesetzgebers in Ausübung seines weiten Ermessens die Kabotagebeförderungen weiterhin Beschränkungen unterworfen werden sollten. Auf der Grundlage der Folgenabschätzung – Betriebsseite – stellte die Kommission in ihren Schriftsätzen fest, dass der Kabotagemarkt durch einen erheblichen Anstieg der Kabotagebeförderungen gekennzeichnet ist, die von Luftfahrtunternehmen der EU-13, hauptsächlich in den Mitgliedstaaten der EU-15, durchgeführt werden. Dieser Anstieg scheint damit zusammenzuhängen, dass Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten mit niedrigen Betriebskosten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nationalen Luftfahrtunternehmen in der EU-15 haben, die strengere Rechtsvorschriften einhalten und höhere Betriebskosten tragen müssen. Der vorübergehende Charakter der Kabotage muss daher beibehalten und sichergestellt werden, um die Luftfahrtunternehmen der EU-

15 vor unlauterem Wettbewerb zu schützen. So hat der Unionsgesetzgeber die politische Entscheidung getroffen, die Bedingungen für die vorübergehende Kabotage zu verschärfen und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Zugang zum nationalen Verkehrsmarkt für gebietsfremde Verkehrsunternehmen und dem Schutz nationaler Verkehrsunternehmen, die höheren Betriebskosten ausgesetzt sind, zu erreichen.

751. Was die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Karenzzeit zwischen zwei Kabotageperioden betrifft, ist, wie der Rat und das Parlament geltend gemacht haben, zu berücksichtigen, dass die dem Unionsgesetzgeber zur Verfügung stehenden Informationen darauf hindeuteten, dass Art. 8 der Verordnung Nr. 1072/2009, in dem sie nicht ansässig sind, es den gebietsfremden Luftfahrtunternehmen letztlich hätte ermöglichen können, ihre Tätigkeiten so zu organisieren, dass eine ständige Präsenz oder im Aufnahmemitgliedstaat (469). Eine solche Anwendung dieser Bestimmung versetzte diese Transporte in eine "Grauzone", wie das Parlament sie beschreibe, und lief dem bereits in den Erwägungsgründen 13 und 15 der Verordnung Nr. 1072/2009 hervorgehobenen Ziel offenkundig zuwider.

752. In diesem Zusammenhang weist der Rat darauf hin, dass die Kommission in ihrer Mitteilung zu Auslegungsfragen über den vorübergehenden Charakter der Kabotage im Güterverkehr(470) vier Kriterien genannt habe, um diese Kabotage zu gewährleisten, nämlich Dauer, Häufigkeit, Periodizität und Kontinuität. Die Verordnung Nr. 1072/2009 regelt die Dauer des Dienstes, wobei Kabotage für einen Zeitraum von sieben Tagen möglich sei. Die Häufigkeit der Kabotagebeförderungen während dieses Zeitraums wurde ebenfalls bestimmt, nicht jedoch die Häufigkeit dieser Sieben-Tage-Zeiträume. Der Gesetzgeber hat daher in Ausübung seines weiten Ermessens, ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen, die Auffassung vertreten, dass die Erlaubnis, dass ein Luftfahrtunternehmen einen neuen Zeitraum von sieben Tagen beginnen könne, in dem unmittelbar nach Ablauf dieses Zeitraums drei Kabotagebeförderungen genehmigt würden, die Wirksamkeit der Kabotageregelung einschränke und dem vorübergehenden Charakter der Kabotagebeförderungen, die es weiterhin gewährleisten wolle, zuwiderlaufe. Die Verpflichtung, eine Bedenkzeit einzuhalten, in der keine Kabotagetätigkeit durchgeführt werden darf, erscheint geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen, das darin besteht, den vorübergehenden Charakter der Kabotagebeförderungen zu gewährleisten.

753. Was die Notwendigkeit anbelangt, so haben sich der Rat und das Parlament sowohl auf die Ex-post-Bewertung der Verordnung Nr. 1072/2009 als auch auf die Komponente der Folgenabschätzung – Niederlassung gestützt, um die Hauptmerkmale des Marktes für Kabotagebeförderungen hervorzuheben und die mit der systematischen Kabotage verbundenen Probleme zu ermitteln, da Kabotagebeförderungen nicht vollständig liberalisiert werden müssen, sondern nach den von der Kommission geforderten Bedingungen organisiert werden müssen. vom Unionsgesetzgeber gemäß Art. 91 Abs. 1 Buchst. b AEUV festgelegt werden. Es fällt somit in das weite Ermessen des Gesetzgebers, davon auszugehen, dass sein Tätigwerden erforderlich ist, um die missbräuchlichen Praktiken bestimmter Verkehrsunternehmen einzudämmen, die auf der Ungenauigkeit oder Unvollständigkeit der bestehenden Regelung beruhen und den lautereren Wettbewerb gefährden, da gebietsansässige Verkehrsunternehmen nicht mehr mit der Präsenz gebietsfremder Verkehrsunternehmen auf dem nationalen Verkehrsmarkt konfrontiert sind, sondern nur vorübergehend.

754. Die nunmehr verhängte Wartezeit (vier Tage) erscheint nicht übertrieben, da der Rat erläutert, dass sie der Organisation des internationalen Verkehrs gewidmet sein muss, die die notwendige Voraussetzung für jede Kabotagebeförderung ist, die nur genehmigt wird, weil sie mit der ersteren verbunden ist. In der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente schätzte die Kommission, dass die Beförderungsunternehmen in einem Zeitraum von 30 Tagen noch 3,33 Sieben-Tage-Zeiträume durchführen könnten, in denen Kabotagebeförderungen zulässig, aber eingeschränkt sind (471). Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Zahl durch das Erfordernis einer Wartezeit von vier Tagen auf drei Sieben-Tage-Fristen pro 29-Tage-Zeitraum reduziert werden sollte (472). Kabotagetransporte sind daher weiterhin möglich.

755. Im Übrigen ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, dass während der viertägigen Bedenkzeit nur Kabotagebeförderungen verboten sind, was mit dem verfolgten Ziel vereinbar ist. Die Spediteure sind in dieser Zeit nicht verpflichtet, ihre Fahrzeuge anzuhalten oder ihren Betrieb lahmzulegen. Sie sind nur verpflichtet, diese vier Tage anderen Beförderungsarten als Kabotagebeförderungen zu widmen, so dass der Eingriff des Unionsgesetzgebers in die Organisation ihrer Tätigkeiten durch die Beförderer entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen nicht von solcher Tragweite ist, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 unverhältnismäßig wäre.

756. Was das Vorliegen weniger belastender Alternativmaßnahmen anbelangt, so kann Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009, der von der Republik Bulgarien vorgeschlagen wird, nicht gefolgt werden, da das verfolgte Ziel darin besteht, die Stabilität und Effizienz des Betriebs zu gewährleisten. Die Republik Bulgarien schlägt ferner eine vollständige Liberalisierung der Kabotageverkehrsdienste im Lichte der bereits im Luftverkehr getroffenen Maßnahmen vor. Erstens können die Vorschriften für einen Sektor, der einen bestimmten Verkehrsträger umfasst, nicht allein aufgrund der Tatsache, dass es sich um einen verkehrsbezogenen Sektor handelt, auf andere Verkehrsträger übertragen werden, da jeder Markt durch seine eigenen Elemente gekennzeichnet ist (473). Zweitens ist es angesichts der insbesondere in der Folgenabschätzung enthaltenen Informationen schwer vorstellbar, wie eine vollständige Liberalisierung sicherstellen würde, dass die Interessen der Luftfahrtunternehmen der EU-15 in gleicher Weise berücksichtigt werden wie die der EU-13 (474). Drittens ist der Grad der Liberalisierung der Kabotagebeförderungen Ausdruck einer politischen Entscheidung, die in das weite

Erkennen des Gesetzgebers fällt. Viertens und letztens würde die vollständige Liberalisierung des Sektors als Alternative zur Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen vorgeschlagen, nämlich das Wesen der in der^{Verordnung Nr. 1072/2009} festgelegten Kabotageverordnung in Frage stellen und ihren vorübergehenden Charakter in Frage stellen.

757. Rumänien schlägt vor, die Wirksamkeit der Kontrollen der bestehenden Beschränkungen für die Erbringung von Kabotagediensten zu verbessern. Da sich die systematische Kabotage jedoch in eine Grauzone einfügt, die durch die unzureichende Genauigkeit der^{Verordnung Nr. 1072/2009} geschaffen wurde, wäre eine Verstärkung der Kontrollen nicht in der Lage, das Ziel der Klärung des vorübergehenden Charakters der Kabotage, auch für die mit der Kontrolle betrauten Behörden, auch für die mit der Kontrolle betrauten Behörden zu klären, mit der gleichen Wirksamkeit zu erreichen.

758. Die Republik Malta ist der Ansicht, dass dem Vorschlag der Kommission hätte gefolgt werden müssen. Mit diesem Vorschlag sollte jedoch der Zeitraum, in dem Kabotagebeförderungen zulässig sind, auf fünf Tage verkürzt und die Klarstellung hinsichtlich der Zahl der Kabotagebeförderungen, die während dieses Zeitraums durchgeführt werden können, gestrichen werden. Eine solche Änderung hätte die Beförderungsunternehmen nicht daran gehindert, eine Reihe von Kabotageperioden durchzuführen und die systematische Kabotage zu bekämpfen, und wäre daher nicht geeignet gewesen, das verfolgte Ziel zu verfolgen.

759. Schließlich ist das Vorbringen der Republik Polen, dass Art. 8 Abs. 2 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} in seiner jetzigen Fassung ausreichend sei, zurückzuweisen, da er die mit der systematischen Kabotage verbundenen Schwierigkeiten, die insbesondere im Rahmen der Folgenabschätzung – Niederlassung festgestellt wurden, offenkundig nicht berücksichtigt und es in das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers fällt, zu entscheiden, wann sein Tätigwerden erforderlich ist.

760. Folglich haben die Rechtsmittelführerinnen das Vorliegen weniger einschneidender Alternativmaßnahmen nicht nachgewiesen.

761. Zu den Nachteilen, die sich aus Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 ergeben, weise ich ebenso wie die beklagten Organe darauf hin, dass der einzige Aspekt der Kabotageverordnung, um den es hier geht, derjenige ist, der sich auf die Verpflichtung bezieht, zwischen zwei Kabotagezeiträumen eine Wartezeit von vier Tagen einzuhalten, so dass jedes Argument, das darauf abzielt, die Debatte auf die in Art. 8 der Verordnung^{Nr. 1072/2009} vor ihrer Änderung durch die Verordnung 2020/1055 als unzulässig anzusehen. Es geht also darum, nur die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Karenzzeit allein zu berücksichtigen.

762. Aus ökologischer Sicht verpflichtet Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, wie oben ausgeführt, die Beförderungsunternehmen, während dieses Zeitraums keine Kabotagebeförderungen durchzuführen, regelt aber ansonsten nicht die Nutzung oder Nichtnutzung von Fahrzeugen in diesem Zeitraum. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich nicht, dass eine Verpflichtung zur Rückkehr in den Niederlassungsmitgliedstaat besteht. Die Verpflichtung, das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats vor Beginn eines neuen Kabotagezeitraums im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung zu verlassen, ergibt sich aus der bestehenden Regelung der^{Verordnung Nr. 1072/2009}.

763. Einige Antragsteller haben geltend gemacht, dass eine zusätzliche Beschränkung von Kabotagebeförderungen die Umwelteffizienz solcher Beförderungen einschränken würde, wie im 21. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 anerkannt. Die Beschränkung der Kabotagedienste führe zu einer Zunahme der Leerfahrten und damit zu einem ungerechtfertigten Anstieg u. a. der CO₂-Emissionen. Diese Effizienz kann jedoch keinen Vorrang vor anderen Erwägungen haben, was im 21. Erwägungsgrund selbst deutlich zum Ausdruck kommt, indem er klarstellt, dass eine solche Beförderung nur insoweit zu genehmigen ist, als sie nicht zu einer dauerhaften oder kontinuierlichen Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat führt. Darüber hinaus tragen Kabotagebeförderungen nur dann zur Erhöhung des Auslastungskoeffizienten der Fahrzeuge und zur Verringerung der Leerfahrten bei, soweit sie auf den grenzüberschreitenden Verkehr zurückzuführen sind. Wie der Rat festgestellt hat, werden die Effizienzgewinne aus der Kabotage nur dadurch erzielt, dass diese Transporte mit einer Rückfahrt verbunden sind. Es ist daher unzutreffend zu behaupten, dass die durch Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 eingeführte Regelung diese Gewinne in Frage stelle, da sie Art. 8 Abs. 2 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} beibehalte und lediglich verlange, dass Kabotagebeförderungen während eines Zeitraums von vier Tagen nach dem Sieben-Tage-Zeitraum, in dem diese Beförderungen durchgeführt werden, nicht durchgeführt werden erlaubt sind. Die Verpflichtung, zwischen zwei Zeiträumen, in denen Kabotagebeförderungen genehmigt werden, eine Wartezeit von vier Tagen einzuhalten, verursacht daher nicht offensichtlich einen unverhältnismäßigen Umweltschaden.

764. Dasselbe gilt für die Prüfung der wirtschaftlichen Folgen von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055. Diese Folgen werden natürlich für Luftfahrtunternehmen größer sein, die die Kabotageanforderungen der Verordnung^{Nr. 1072/2009} bereits nicht erfüllt haben, wie dies z. B. bei maltesischen Luftfahrtunternehmen der Fall zu sein scheint, wie aus den Schriftsätzen der Republik Malta hervorgeht. Sie haben daher ihren Ursprung nicht in der neuen Verpflichtung der Verordnung 2020/1055, sondern ergeben sich aus der wirtschaftlichen

Entscheidung der Wirtschaftsteilnehmer, systematische Kabotagebeförderungen durchzuführen, obwohl in Art. 2 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1072/2009 eindeutig auf den vorübergehenden Charakter dieser Tätigkeiten hingewiesen wird und dass vom Parlament betont, ihre Tätigkeiten mit den EU-Vorschriften in Einklang zu bringen. *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (Niemand kann seine eigene Verdorbenheit beanspruchen).

765. Da die Karenzzeit die Beförderungsunternehmen nur dazu verpflichtet, keine Kabotagebeförderungen durchzuführen, können sie im Übrigen andere Beförderungsarten anbieten, so dass die wirtschaftliche Tätigkeit während der vier Tage dieser Frist nicht ausgesetzt wird. Darüber hinaus wurde in der Folgenabschätzung die Auffassung vertreten, dass etwaige Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Nutzer von Verkehrsdienstleistungen abgewälzt würden, ohne dass sich diese Auswirkungen auf den Endpreis der Waren auswirken würden, von denen der Verkehr laut der Folgenabschätzung nur einen geringen Teil ausmacht (475).

766. Aus sozialer Sicht wurde in der Folgenabschätzung geschätzt, dass die Verkürzung des Zeitraums, in dem Kabotagebeförderungen genehmigt werden, auf vier Tage und die Abschaffung der Höchstgrenze für Kabotagebeförderungen, die während dieses Zeitraums genehmigt werden, wie von der Kommission vorgeschlagen, zu einer Verringerung der Kabotagetätigkeiten um 20 % führen sollten (476) keine nennenswerten Auswirkungen auf das Gesamtniveau der Beförderungstätigkeit gehabt hätte, da diese Verringerung der Kabotagetätigkeiten eine Neuausrichtung zugunsten der nationalen Verkehrsunternehmen ermöglicht hätte, während die Verkehrsunternehmen, die bisher systematische Kabotage betrieben hatten, ihre Tätigkeit entweder auf den innerstaatlichen Verkehr in ihrem Niederlassungsmitgliedstaat oder auf den grenzüberschreitenden Verkehr umstellen würden (477). Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass sich keine der geplanten Maßnahmen auf die Zahl der im Straßengüterverkehr verfügbaren Arbeitsplätze auswirken dürfte (478). Eine solche Schlussfolgerung kann in Bezug auf Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 umgesetzt werden, sofern diese Bestimmung keine restriktivere Maßnahme darstellt als die von der Kommission vorgeschlagene und geprüfte.

767. Für den Fall, dass das Vorbringen einiger Rechtsmittelführerinnen als Vorwurf an den Unionsgesetzgeber zu verstehen ist, weil er ihre besondere Situation nicht berücksichtigt habe, möchte ich schließlich drei Gruppen von Bemerkungen machen. Zum einen ist der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung nicht verpflichtet, die besondere Situation eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, wenn der betreffende Unionsrechtsakt Wirkungen in allen Mitgliedstaaten entfaltet, und setzt voraus, dass ein Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen im Hinblick auf die verfolgten Ziele gewährleistet ist und dass bei der Suche nach einem solchen Gleichgewicht nicht die besondere Situation eines einzelnen Mitgliedstaats, sondern die aller Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für sich genommen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen (479). Zum anderen ist der Gesetzgeber noch weniger verpflichtet, die besondere Situation eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, wenn diese Situation auf einem eklatanten Verstoß gegen das Unionsrecht beruht, wie sich aus der Beschreibung der Tätigkeiten der meisten ihrer Luftfahrtunternehmen durch die Republik Malta ergibt. Drittens hat die Verordnung 2020/1055 nichts an dem Erfordernis geändert, dass der zulässige Kabotagezeitraum nur dann beginnt, wenn zuvor eine internationale Beförderung stattgefunden hat, die die Anwesenheit des Fahrzeugs im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats rechtfertigt, und mit einem Verlassen dieses Hoheitsgebiets endet, so dass die Frage, ob die Inselflage Maltas berücksichtigt wird, im Rahmen einer Klage gegen eine Bestimmung des genannten Verordnung.

768. Nach alledem haben die Rechtsmittelführerinnen nicht dargetan, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 offensichtlich unverhältnismäßig ist. Die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind daher als unbegründet zurückzuweisen.

c) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

769. Die Republik Litauen macht erstens geltend, die Organe hätten die Lage des Verkehrsmarktes in der Union und die für diesen Markt relevanten geografischen Besonderheiten der Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß beurteilt und die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmer, die vom Zentrum und vom Rande der Union aus tätig seien, nicht gebührend berücksichtigt. Es steht fest, dass die Einführung der Karenzzeit beispielsweise keine Auswirkungen auf französische Luftfahrtunternehmen hätte, da ihr Anteil an den Kabotagebeförderungen in der gesamten Europäischen Union weniger als 1 % beträgt, im Gegensatz zu polnischen Luftfahrtunternehmen (die 40 % der Kabotagebeförderungen für die gesamte Europäische Union durchführen), Rumänien (8,8 %) oder Litauen (9,2 %). In der Folgenabschätzung wird geschätzt, dass die Kabotagebeförderungen bis 2035 um 31 % zurückgehen werden (480). Jeder Tag des Kabotageverbots würde Kosten verursachen, die beispielsweise auf 679 EUR für einen belgischen Spediteur oder 96 Mio. EUR pro Jahr für den gesamten belgischen Sektor geschätzt würden. Die Einführung der Karenzzeit hätte zur Folge, dass Luftfahrtunternehmen von Luftfahrtunternehmen aus Rand- und Kleinmitgliedstaaten vom Markt ausgeschlossen würden, der Verkehrsmarkt fragmentiert und für in diesen Mitgliedstaaten niedergelassene Verkehrsunternehmen geschlossen würde.

770. Zweitens wirft die Republik Litauen dem Rat und dem Parlament vor, nicht berücksichtigt zu haben, dass die Einhaltung einer Wartezeit zwischen zwei Kabotagezeiträumen den Lebensstandard und die Beschäftigung beeinträchtigen würde, 35 000 Arbeitsplätze in Litauen gefährden und die Kluft zwischen den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und den weiter entwickelten Mitgliedstaaten Westeuropas vergrößern würde. Da Erstere mehr Beschäftigte im Verkehrssektor beschäftigen als Letztere, was vom Rat und vom Parlament nicht bestritten wird. Diese Organe bestätigten, dass das verfolgte Ziel gerade darin bestehe, das derzeitige Volumen der im Zentrum oder in der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen zu verringern.

771. Die Republik Bulgarien rügt einen Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 90 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 94 AEUV, die die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen und die viertägige Wartezeit zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen gemeinsam betreffen. Ich verweise daher an dieser Stelle auf Nr. 659 der vorliegenden Schlussanträge, um das Vorbringen der Klägerin zusammenzufassen.

772. Die Republik Malta wirft dem Parlament und dem Rat vor, bei der Einführung von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 keine Debatte eingeleitet zu haben, die geeignet gewesen wäre, die tatsächlichen Auswirkungen dieser neuen Verpflichtung auf Inselstaaten wie Malta aufzuzeigen, die in hohem Maße von der Seeverkehrskommunikation und den kombinierten Verkehrswegen abhängig seien. Die Einhaltung dieser Verpflichtung hätte jedoch schwerwiegende Auswirkungen auf die maltesischen Verkehrsunternehmen, da sie gezwungen wären, ihre Tätigkeit willkürlich einzustellen. Die schwerwiegenden Folgen würden durch den KPMG-Bericht (481) verdeutlicht: verstärkte logistische Maßnahmen, mehr ungenutzte Ressourcen und/oder Leerfahrten und damit Kosten, die die Effizienz der Abläufe untergraben und den wirtschaftlichen Druck auf die maltesischen Wirtschaftsteilnehmer erhöhen. Indem Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 die Tätigkeit des maltesischen grenzüberschreitenden Verkehrssektors gefährde, verstoße er gegen die Anforderungen von Art. 91 Abs. 2 AEUV.

773. Die Republik Polen macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe dadurch gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV verstoßen, dass er die Kabotagebeförderungen auf der Grundlage willkürlicher Faktoren beschränkt habe, ohne die Situation der in den Mitgliedstaaten in Randlage der Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmen zu berücksichtigen. Sie verweist auf das Vorbringen im Rahmen des Klagegrundes, mit dem ein Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gerügt wird. Das Gleiche gilt für den Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 94 AEUV, auf den ich mich beziehe.

774. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

775. Ich weise darauf hin, dass sich aus den Nrn. 281 ff. der vorliegenden Schlussanträge ergibt, dass Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV den Unionsgesetzgeber verpflichten, die von ihm verfolgten spezifischen Parameter und Ziele zu berücksichtigen, und eine Abwägung zwischen diesen Zielen und den beim Erlass von Art. 2 auf dem Spiel stehenden Interessen voraussetzen. Nr. 4 Buchst. a der Verordnung (EU) 2020/1055. So *musste sie* die nachteiligen Auswirkungen der Verpflichtung, eine Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Zeiträumen, in denen Kabotagebeförderungen zugelassen werden, auf die in diesen beiden Bestimmungen genannten Parameter berücksichtigen (nämlich zum einen die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Lebensstandards und der Beschäftigung in bestimmten Regionen und des Betriebs von Beförderungsmitteln und zum anderen die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmer).

776. Aus den Nrn. 742 ff. der vorliegenden Schlussanträge geht hervor, dass der Unionsgesetzgeber über ausreichende Daten verfügte, um die Struktur des Marktes für Verkehrs- und Kabotagedienstleistungen zu ermitteln und die Auswirkungen der beabsichtigten Maßnahme zu beurteilen. Wie der Rat u. a. ausführt, wird das große Ungleichgewicht des Verkehrsmarktes bereits auf der ersten Seite der Folgenabschätzung deutlich. Diese Analyse weist auch auf asymmetrische Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen hin (482). Ich weise auch darauf hin, dass die ständige Präsenz eines gebietsfremden Verkehrsunternehmers im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats, um dort nationale Verkehrsdienste zu erbringen, vom Unionsgesetzgeber, der zumindest in der Verordnung Nr. 1072/2009 den nicht dauerhaften Charakter einer solchen Tätigkeit betont hat, nie akzeptiert worden ist. Die Rüge der Republik Litauen über das Fehlen einer angemessenen Bewertung der Marktsituation und ihrer geografischen Besonderheiten, die Rüge der Republik Malta über das Fehlen einer Debatte und die Rüge der Republik Polen über die Willkür der Beweise, auf die sich der Unionsgesetzgeber gestützt habe, sind als unbegründet zurückzuweisen.

777. Gerade weil der Unionsgesetzgeber die ständige Präsenz eines gebietsfremden Verkehrsunternehmers im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats nie akzeptiert hat, um dort inländische Verkehrsdienste zu erbringen, betreffen die geltend gemachten schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen in Wirklichkeit nur Verkehrsunternehmer, die eine Tätigkeit ausüben, die eindeutig über die mit der^{Verordnung} Nr. 1072/2009. Wie der Rat in Bezug auf das Vorbringen der Republik Litauen zu den von den belgischen Verkehrsunternehmen zu tragenden Mehrkosten ausführt, beruhen die meisten der behaupteten schwerwiegenden Folgen auf einem falschen Verständnis von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, wonach während der viertägigen Bedenkzeit keine Beförderungstätigkeiten zulässig sind. Dies ist nicht der Fall (483). Ebenso betreffe die von der

Kommission vorgelegte Schätzung, auf die sich die Republik Litauen ebenfalls berufe, dass die Kabotagetätigkeiten im Jahr 2035 um 31 % zurückgehen würden, nicht die Hinzufügung einer Karenzzeit zu der bestehenden Regelung der Verordnung Nr. 1072/2009, sondern im Gegenteil die Annahme, dass der Zeitraum, in dem Kabotagebeförderungen genehmigt werden, auf vier Tage verkürzt würde (statt auf sieben Tage gemäß^{der} Verordnung Nr. 1072/2009). Nr. 1072/2009) (484).

778. Was die Behauptung einer Beeinträchtigung des Lebensstandards und der Beschäftigung in bestimmten Regionen betrifft, so haben die Kläger häufig auf ihre individuelle Situation verwiesen, wie dies insbesondere in der Republik Malta der Fall ist. Nach der bereits vielfach zitierten Rechtsprechung ist der Unionsgesetzgeber nicht verpflichtet, die besondere Situation eines Mitgliedstaats zu berücksichtigen, in der ein Ausgleich zwischen den verschiedenen widerstreitenden Interessen herzustellen ist(485). Die negativen Folgen der Verpflichtung, eine Wartezeit von vier Tagen einzuhalten, stehen im Übrigen in keinem Zusammenhang mit der Insellage Maltas, wie das Parlament hervorhebt und wie ich bereits ausgeführt habe(486).

779. Im Übrigen ergibt sich aus den Informationen, die dem Rat und dem Parlament zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsvorschriften zur Verfügung standen, dass sie in Ausübung ihres weiten Ermessens als Mitgesetzgeber davon ausgehen durften, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verpflichtung zur Einhaltung einer Wartezeit von vier Tagen, selbst wenn sie für die in der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen höher wären, die sich daraus ergebenden sozioökonomischen Vorteile für die Union als Ganzes aufwiegen würden. Die von der Republik Polen geltend gemachte wesentliche Änderung des Modells der Erbringung von Straßenverkehrsdienstleistungen ist genau die vom Unionsgesetzgeber angestrebte Wirkung, nicht um die Verkehrsunternehmer der EU-15 zu begünstigen, sondern um eine Markttendenz zu korrigieren, die auf der Grundlage zutiefst unausgewogener Strukturen funktioniert. In der Folgenabschätzung wurde hervorgehoben, dass die Verpflichtung zur Änderung der Kabotageregelung nicht zu einem Rückgang der Nachfrage nach Kabotagediensten, sondern zu einer Umschichtung von Verkehrsdiensten führen sollte. Das Vorbringen der Republik Polen, mit der eine Förderung der erzwungenen wirtschaftlichen Auswanderung geltend gemacht werde, ist entschieden zurückzuweisen: Die Standortverlagerung sei nichts anderes als Ausdruck einer geschäftlichen Entscheidung eines Unternehmens, und die Verpflichtung, zwischen zwei Zeiträumen, in denen Kabotagebeförderungen genehmigt würden, einzuhalten, stelle keinesfalls einen Anreiz zur Standortverlagerung dar.

780. Zu der Rüge der Republik Polen, die Gefahr schwerwiegender Auswirkungen auf den Betrieb und die Transportmittel sei nicht berücksichtigt worden, die sich aus der Zunahme der Leerfahrten, der Verschlechterung der Infrastruktur und der Zunahme riskanten Verhaltens ergebe, ist festzustellen, dass das Vorliegen einer solchen Gefahr nicht nachgewiesen worden ist. Der Kausalzusammenhang zwischen der Verpflichtung, eine Wartezeit von vier Tagen einzuhalten, und den von der Republik Polen geltend gemachten Gesichtspunkten erscheint besonders schwach und eher hypothetisch, da es Sache jedes Luftfahrtunternehmens ist, seine Tätigkeiten während dieses Zeitraums nach Belieben zu gestalten (mit Ausnahme der Kabotagetätigkeiten).

781. Was schließlich die Rüge der Republik Polen betrifft, der Unionsgesetzgeber habe die COVID-19-Pandemie nicht berücksichtigt, haben die beklagten Organe zum einen zweckdienlich darauf hingewiesen, dass die politische Einigung über den Inhalt der Verordnung 2020/1055 am 12. Dezember 2019, d. h. vor dem Ausbruch der COVID-19-Krise, erzielt wurde; zweitens, dass der Zweck dieser Verordnung nicht die Bewältigung dieser Krise war und daher auch nicht sein konnte, die Gegenstand spezifischer Eingriffe des Unionsgesetzgebers war(487), und drittens, dass die Verordnung 2020/1055 ihre Anwendung erst ab dem 21. Februar 2022 vorsah(488). Unter diesen Umständen kann die Rüge der Nichtberücksichtigung der besonderen Situation der Beförderungsunternehmen infolge der COVID-19-Pandemie keinen Erfolg haben.

782. Aus all den vorstehend dargelegten Gründen sind daher die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, Art. 91 Abs. 2 und/oder Art. 94 AEUV als unbegründet zurückzuweisen.

d) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung

1) Vorbringen der Parteien

783. Die Republik Litauen rügt einen Verstoß gegen Art. 26 AEUV und den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Bezug auf die viertägige Bedenkzeit zwischen zwei Zeiträumen, in denen Kabotagebeförderungen zulässig seien, da sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindere und die Effizienz der Logistikketten beschränke. Dies würde zu einer Neuordnung des Straßenverkehrsmarktes führen, die die kleinen Mitgliedstaaten in Randlage der Europäischen Union mittelbar diskriminiere und den großen zentralen Mitgliedstaaten der Union allein aufgrund ihrer geografischen Lage einen rechtswidrigen und ungerechtfertigten Vorteil verschaffe.

784. Erstens trägt die Karenzzeit nicht zur Erreichung des Ziels der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei und verstößt grundlegend gegen die Grundsätze des freien Marktes. Die Republik Litauen erwartete, dass ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union und, wie im Vertrag über den Beitritt der Republik Litauen zur Europäischen Union vereinbart, den Straßengüterverkehrsmarkt für in Litauen niedergelassene

Verkehrsunternehmer öffnen würde. Die Karenzzeit wäre auch unvereinbar mit den Zielen, die sich die Kommission in ihrem "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum" (489) gesetzt hat, nämlich die Abschaffung der Kabotagebeschränkungen voranzutreiben, und würde das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und den freien Dienstleistungsverkehr im Verkehrssektor grundlegend behindern und gleichzeitig eine mittelbare Diskriminierung der Mitgliedstaaten darstellen Peripheriegeräte und geringe Größe.

785. Zweitens wurden alle Beschränkungen der Kabotage im Luftverkehr aufgehoben, um die Entwicklung des Luftverkehrs in der Gemeinschaft zu fördern und die Dienstleistungen für die Nutzer zu verbessern. Im Straßenverkehrssektor hingegen würde die Einführung einer Karenzzeit zu einem Rückschritt und einer Abschottung des Marktes für gebietsfremde Verkehrsunternehmer beitragen.

786. Drittens wurden natürliche Faktoren nicht berücksichtigt, was zu einer Konzentration der Verkehrsnachfrage im mittleren und westlichen Teil der Europäischen Union führte. Die durch die Wartezeit auferlegte Beschränkung würde von der Erbringung von Dienstleistungen abhalten, wenn objektiv ein größerer Markt und eine höhere Nachfrage nach diesen Dienstleistungen bestünden. Die künstliche Umverteilung, die sich aus der Wartezeit und der Begrenzung der Verkaufsstellen der Beförderungsunternehmen in anderen Mitgliedstaaten ergibt, würde zu einer mittelbaren Diskriminierung der Mitgliedstaaten in Randlage und der kleinen Mitgliedstaaten führen.

787. Im Stadium der Erwiderung weist die Republik Litauen darauf hin, dass die Karenzzeit ihrer Ansicht nach gegen Art. 26 AEUV verstoße, da sie das bereits erreichte Niveau der Liberalisierung senken würde, obwohl die Kommission in der Folgenabschätzung – Betriebsseite betont habe, dass das verfolgte Ziel lediglich darin bestehe, die Anwendung der Vorschriften zu verbessern, und dass sie die Möglichkeit der Einführung einer Bedenkzeit in der Dies liegt daran, dass ein solcher Zeitraum für die Lösung der bestehenden Probleme ungeeignet wäre. Sie verstößt auch gegen Art. 4 Abs. 2 EUV.

788. Rumänien hat in Bezug auf den Vorwurf eines Verstoßes gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV eine gemeinsame Argumentation in Bezug auf die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen und die Wartezeit von vier Tagen vorgebracht. Ich verweise daher zur Zusammenfassung dieser Argumente auf die Nrn. 605 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

789. Die Republik Malta rügt einen Verstoß gegen die Art. 20 und 21 der Charta sowie gegen das Diskriminierungsverbot, da die Wartezeit aufgrund der Insellage und der geografischen Lage Malts unterschiedliche Sachverhalte gleich behandle. Die maltesischen Verkehrsunternehmer müssten ihre Fahrzeuge nach drei Kabotagebeförderungen nicht mehr nach Malta zurückgeben, und die Wartezeit würde sie dazu zwingen, in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen oder ihre Tätigkeit einzustellen. Die Wartezeit erlege diesen Luftfahrtunternehmen de facto eine Aussetzung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf. Malts Eigenheiten wären ignoriert. Die Bedenkzeit sei auch nicht als technische Maßnahme anzusehen, die komplexen wissenschaftlichen Erkenntnissen und umstrittenen politischen Entscheidungen unterliege, die die Anerkennung eines weiten Ermessens rechtfertige, sondern stelle eine allgemeine Regel dar, die für alle Mitgliedstaaten gelte und dazu tendiere, die besonderen geografischen Besonderheiten eines bestimmten Mitgliedstaats und seines Verkehrssektors außer Acht zu lassen. unzumutbare Beschränkungen für die Erbringung eines wesentlichen Dienstes auferlegen und zu einer Ungerechtigkeit führen, wenn sie einem Mitgliedstaat auferlegt wird, von dem bekannt ist, dass er aus objektiven Gründen daran gehindert ist, sie einzuhalten. Die Republik Malta sei somit vom Parlament und vom Rat ohne Grund und Unverhältnismäßigkeit diskriminierend behandelt worden. Indem das Parlament und der Rat die potenziell diskriminierenden Wirkungen der Wartezeit außer Acht gelassen hätten, hätten sie gegen die Art. 20 und 21 der Charta sowie gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen. Im Stadium der Erwiderung fügt die Republik Malta hinzu, dass es offensichtlich falsch wäre, in einem Inselmitgliedstaat niedergelassene Luftfahrtunternehmen mit Unternehmern gleichzustellen, die für ihre Tätigkeit nicht von einer Seeverkehrsabteilung abhängig seien, da die Situation der Inselunternehmen nicht mit der der Beförderungsunternehmen auf dem Festland vergleichbar sei.

790. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

791. Zum Vorbringen der Republik Litauen, mit dem ein Verstoß gegen Art. 26 AEUV gerügt wird, verweise ich auf Nrn. 678 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

792. Zu dem Vorbringen der Republik Rumänien verweise ich auf die Nrn. 609 ff. der vorliegenden Schlussanträge, da sie mit dem Vorbringen der Republik Rumänien im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen geltend gemacht wird.

793. Was das Vorbringen der Republik Litauen betrifft, mit dem zum einen eine Abschottung des Marktes entgegen den Bestimmungen des Beitrittsabkommens und zum anderen die Unvereinbarkeit der Karenzzeit mit den Anforderungen des Weißbuchs der Kommission geltend gemacht wird, auf die sich der Kläger beruft (490) Ich verweise auf Nr. 618 der vorliegenden Schlussanträge. Zu dem Vorbringen, es liege eine unterschiedliche

Behandlung gegenüber dem Luftverkehrssektor und Art. 4 Abs. 2 EUV vor, verweise ich auf die Nrn. 619 und 624 der vorliegenden Schlussanträge.

794. Da die Republik Malta die Anerkennung eines weiten Ermessens des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich bestreitet, ist ein solches Vorbringen unter Bezugnahme auf die bereits in Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung zurückzuweisen, da die Republik Malta die Anerkennung eines weiten Ermessens des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich bestreitet.

795. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass mit der Einführung einer Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Zeiträumen der genehmigten Kabotage das Ziel verfolgt wird, den vorübergehenden Charakter der Kabotage zu stärken, indem ein angemessener Ausgleich zwischen dem Zugang zum nationalen Verkehrsmarkt für Verkehrsunternehmer, in dem sie nicht ansässig sind, angestrebt wird, der nach Artikel 91 noch an Bedingungen geknüpft ist. Absatz 1 Buchstabe b AEUV und den Schutz inländischer Luftfahrtunternehmen, die höheren Betriebskosten ausgesetzt sind. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme, die unterschiedslos alle Luftfahrtunternehmen in der Europäischen Union betrifft. Es bleibt daher zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt hat.

796. Die Republik Malta macht geltend, dass ihre besondere Situation als Inselstaat vom Unionsgesetzgeber nicht berücksichtigt worden sei. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Letzteres nicht dazu verpflichtet war, da die Situation aller Mitgliedstaaten, aus denen sich die Union zusammensetzt, zu berücksichtigen ist (491). Die Klägerin macht ferner geltend, dass die Karenzzeit die Inselstaaten stärker beeinträchtigen werde und dass die im Hoheitsgebiet dieser Staaten niedergelassenen Luftfahrtunternehmen, da sie für die Ausübung ihrer Tätigkeit von einer Seeverkehrsabteilung abhängig seien, nicht den im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der "kontinentalen" Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmen gleichgestellt werden könnten. Da die Bedenkzeit nur den vorübergehenden Charakter der Kabotagebeförderungen von gebietsfremden Verkehrsunternehmen verstärke, indem sie von ihnen verpflichte, ihre Kabotagetätigkeit für vier Tage auszusetzen, sei schwer zu verstehen, inwiefern sich die Insellage eines Mitgliedstaats zwangsläufig zum Nachteil der in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Luftfahrtunternehmen auswirken solle. Aus den in Nr. 618 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Gründen kann dem Unionsgesetzgeber nicht vorgeworfen werden, die geografischen Besonderheiten bestimmter Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt zu haben, da die am stärksten betroffenen Verkehrsunternehmen in Wirklichkeit diejenigen sein werden, die bereits die Verpflichtung, den vorübergehenden Charakter der Kabotagebeförderungen zu beachten, umgangen haben. Außerdem beruhe ein Teil des Vorbringens der Republik Malta auf einem falschen Verständnis von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, da diese Verordnung keine Verpflichtung zur Rückgabe des Fahrzeugs an Malta beinhalte.

797. Auch das Vorbringen der Republik Litauen, dass die natürlichen Faktoren des Marktes und die Verteilung von Angebot und Nachfrage auf dem Markt nicht berücksichtigt worden seien, ist aus ähnlichen Gründen zurückzuweisen. Da der innerstaatliche Verkehr nicht vollständig liberalisiert ist, ist es schwer zu verstehen, warum Verkehrsunternehmer, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, der dem nationalen Markt, auf dem sie tätig sein wollen, "fern" sind, nicht auch einer Bedingung unterworfen werden sollten, nämlich dem Ziel, den vorübergehenden Charakter von Kabotagebeförderungen zu gewährleisten. Ebenso wenig überzeugend ist das Vorbringen, das auf eine angebliche künstliche Umverteilung des Marktes und eine angebliche Beschränkung der Absatzmöglichkeiten für in einem "peripheren" oder "kleinen" Mitgliedstaat niedergelassene Luftfahrtunternehmen gestützt wird. Zum einen stellt sich erneut die Frage nach der Definition solcher Staaten (492). Zweitens sei der vorübergehende Charakter der Kabotagebeförderungen bereits durch die ^{Verordnung Nr. 1072/2009} bedingt worden, die diese Staaten offensichtlich nicht daran gehindert habe, Zugang zum "Kernmarkt" zu erhalten. Um eine mit dem Primärrecht vereinbare unterschiedliche Behandlung gebietsfremder Luftfahrtunternehmen zu vermeiden, haben die Luftfahrtunternehmen schließlich stets die Möglichkeit, von ihrer Niederlassungsfreiheit in vollem Umfang Gebrauch zu machen, um sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats dauerhaft und tatsächlich niederzulassen.

798. Nach alledem sind die Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.

e) Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen die Art. 26, 34 bis 36 und Art. 58 Abs. 1 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

799. Die Republik Litauen rügt einen Verstoß gegen Art. 26 AEUV in Bezug auf die viertägige Bedenkzeit zwischen zwei Zeiträumen, in denen Kabotagebeförderungen genehmigt werden, da sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindere und die Effizienz der Logistikketten beschränke. Die Karenzzeit widerspräche grundlegend den Grundsätzen des freien Marktes und würde das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und den freien Dienstleistungsverkehr im Verkehrssektor grundlegend behindern.

800. Die Republik Bulgarien macht geltend, dass die viertägige Karenzzeit zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen die Freiheit der Verkehrsunternehmer, Beförderungsleistungen zu erbringen, die ihnen durch die gemeinsame Verkehrspolitik garantiert würden, erheblich beschränke, was angesichts des an sich vorübergehenden Charakters der Beschränkungen für Kabotagebeförderungen Anlass zur Sorge gebe. Sie

verstößt gegen Art. 58 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 91 AEUV. Der Rat und das Parlament seien ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, die Anwendung der Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik sicherzustellen. Für den Fall, dass der Gerichtshof dies für relevant halten sollte, macht die Republik Bulgarien auch einen Verstoß gegen Art. 56 AEUV geltend. Die Beschränkung des freien Verkehrsdienstleistungsverkehrs durch die viertägige Wartezeit könne nicht gerechtfertigt werden. Da das Parlament anerkannt hat, dass der grenzüberschreitende Verkehr vollständig liberalisiert ist, ist der Standpunkt dieses Organs zurückzuweisen, dass die Verordnungen, die die Voraussetzungen für die Liberalisierung dieses Sektors regeln, nicht gegen den freien Dienstleistungsverkehr verstoßen könnten.

801. Im Übrigen macht die Republik Bulgarien geltend, dass die Einführung einer viertägigen Karenzzeit zwischen zwei Zeiträumen genehmigter Kabotage schwerwiegende Folgen für den freien Warenverkehr und damit Wirkungen hätte, die den nach den Art. 34 bis 36 AEUV verbotenen mengenmäßigen Beschränkungen gleichwertig wären.

802. Das Parlament, der Rat und die Streithelfer beantragen, diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

803. Zur Rüge eines Verstoßes gegen Art. 26 AEUV weise ich darauf hin, dass Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 nicht allein anhand dieser Bestimmung geprüft werden kann(493). Die Republik Litauen macht geltend, dass die Einführung einer Wartezeit von vier Tagen zwischen zwei Zeiträumen der genehmigten Kabotage kleine Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union weniger günstig behandeln würde. Ich verweise hier auf meine Analyse dieser Argumente im Rahmen des Abschnitts über die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung(494). Das Vorbringen der Klägerin, die Karenzzeit stelle ein Hindernis für den Binnenmarkt dar, verstoße gegen diese Grundsätze und behindere das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und den freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen, so verkennt sie offensichtlich die Tragweite von Art. 91 Abs. 1 Buchst. b AEUV.

804. In Bezug auf Kabotagebeförderungen, d. h. den Zugang zum *nationalen* Verkehrsmarkt, sieht der Vertrag selbst eine unterschiedliche Behandlung zwischen gebietsansässigen und gebietsfremden Verkehrsunternehmen vor. Der Zweck von Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 besteht gerade darin, Verkehrsunternehmer, die nicht in ihrem Gebiet ansässig sind, einer neuen Anforderung zu unterwerfen, um den *vorübergehenden* Charakter von Kabotagetätigkeiten zu gewährleisten(495) gemäß der Definition in Art. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1072/2009, die durch die^{Verordnung} 2020/1055 nicht geändert wurde.

805. Die von der Republik Bulgarien gerügte Beschränkung des freien Verkehrs der Verkehrsunternehmer ergibt sich nämlich aus der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 und, noch vorgelagert, aus dem Primärrecht, das den Unionsgesetzgeber ermächtigt, differenzierte Regelungen vorzusehen.

806. Ich weise darauf hin, dass das auf den Standpunkt des Parlaments gestützte Vorbringen der Republik Bulgarien den grundlegenden Unterschied zwischen grenzüberschreitendem und innerstaatlichem Verkehr außer Acht lässt. Selbst wenn das Parlament der Auffassung ist, dass der internationale Verkehr vollständig liberalisiert ist, gilt dies eindeutig nicht für den innerstaatlichen Verkehr, der im Mittelpunkt der Kabotagetätigkeiten steht.

807. Zur Rüge eines Verstoßes gegen die Art. 34 bis 36 AEUV(496) beschränkt sich die Republik Bulgarien wiederum auf allgemeine und ungenaue Behauptungen. Jedenfalls scheinen die behaupteten beschränkenden Wirkungen der viertägigen Wartezeit zwischen zwei zulässigen Kabotagezeiträumen offensichtlich zu ungewiss und mittelbar(497) zu sein, um auf das Vorliegen eines Verstoßes gegen diese Bestimmungen schließen zu können.

808. Nach alledem sind die Klagegründe eines Verstoßes gegen die Art. 26, 34 bis 36 und Art. 58 Abs. 1 AEUV als unbegründet zurückzuweisen.

f) Ergebnis

809. Die Klagen der Republik Litauen (C-542/20), der Republik Bulgarien (C-545/20), Rumäniens (C-547/20), (498), der Republik Malta (C-552/20) und der Republik Polen (C-554/20) werden, soweit sie gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 gerichtet sind, abgewiesen.

4. Zur Möglichkeit, Beförderungen im kombinierten Verkehr einer Karenzzeit zu unterwerfen (Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055, da Art. 10 der Verordnung Nr. 1072/2009 um einen Abs. 7 oder die "Schutzklausel" ergänzt wird)

810. Die Republik Polen ist das einzige Land, das die Rechtmäßigkeit von Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 in Frage stellt, mit dem Art. 10 der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 ein neuer Abs. 7 hinzugefügt wird. Sie macht insoweit drei Klagegründe geltend: erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; zweitens Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV und drittens Verstoß gegen Art. 94 AEUV. Darüber hinaus macht die

Republik Polen mit dem gemeinsamen Klagegrund, der sich gegen alle im Rahmen ihrer Klage in der Rechtssache C-554/20 beanstandeten Bestimmungen der Verordnung 2020/1055 richtet, einen Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta geltend.

811. Art. 10 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten abweichend von Art. 4 der Richtlinie 92/106(499) erforderlichenfalls zur Verhinderung eines Missbrauchs dieser Bestimmung durch die Erbringung unbegrenzter und kontinuierlicher Verkehrsdienste, die aus ersten oder letzten Straßenfahrten bestehen, die in einem Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen von kombinierten Verkehr zwischen Mitgliedstaaten vorsehen, dass Art. 8 der Verordnung^{Nr.} 1072/2009 in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung für Verkehrsunternehmer gilt, wenn sie solche Erst- und/oder Endfahrten innerhalb dieses Mitgliedstaats durchführen, wobei die Mitgliedstaaten einen Zeitraum vorsehen können, in dem die Kabotage länger als die in dieser Bestimmung vorgesehene Frist von sieben Tagen und eine kürzere Wartezeit als die des von vier Tagen gemäß Artikel 8.

a) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1) Vorbringen der Parteien

812. Zum ersten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerügt wird, macht die Republik Polen geltend, dass die Beschränkung der Kabotagebeförderungen im kombinierten Verkehr eine Umkehrung der Errungenschaften der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs darstelle, die es bis dahin ermöglicht hätten, die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf und zum Markt unbegrenzt auszuüben, sofern die Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf und zum Markt erfüllt gewesen seien. erste und/oder letzte Fahrten auf der Straße, die gemäß Art. 4 der Richtlinie 92/106 integraler Bestandteil des kombinierten Verkehrs sind. Eine solche Beschränkung beruhe auf willkürlichen Kriterien, sei nicht durch die angeblich mit der Verordnung 2020/1055 verfolgten Ziele gerechtfertigt und habe negative Folgen, die außer Verhältnis zu den zu erwartenden möglichen positiven Auswirkungen stünden.

813. Der 22. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 bezieht sich auf Sozialdumping, aber es gibt keinen objektiven Faktor, der es rechtfertigen könnte, die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten und die daraus resultierenden Lohnunterschiede mit Sozialdumping, d. h. einer Tätigkeit, die unter den Kosten ausgeübt wird, gleichzusetzen. Der den Mitgliedstaaten eingeräumte erhebliche Spielraum würde es den Mitgliedstaaten, in denen sich die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen am stärksten konzentriert, ermöglichen, von der Schutzklausel weiter Gebrauch zu machen und damit die Kabotagebedingungen des Art. 8 Abs. 2a der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 zu verschärfen, was nach Ansicht der Republik Polen bereits unverhältnismäßig ist. Dadurch werden Verkehrsunternehmer in Mitgliedstaaten mit geringerem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, meist in Form von KMU, grundlegenden negativen Folgen ausgesetzt, die sich aus der Begrenzung von Kabotagebeförderungen ergeben, wie z. B. Insolvenzen. In der Folgenabschätzung wurde die Schutzklausel nicht berücksichtigt, und die Kommission äußerte diesbezüglich Zweifel (500). Ziel der Richtlinie 92/106 ist nach ihrem Art. 3 die Bekämpfung von Staus und Umweltverschmutzung auf den Straßen. Die Einführung einer Ausnahmeregelung wie der Schutzklausel würde sich nachteilig auf die Straßeninfrastruktur und die Umwelt auswirken, da die Kabotage bekanntlich zur Verringerung der Zahl der Leerfahrten beiträgt und den Betrieb der Fahrzeugflotten der Verkehrsunternehmer optimiert. Der Gesetzgeber habe diese negativen Auswirkungen nicht berücksichtigt, und die Bekämpfung des Sozialdumpings könne eine solche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen. Der Gesetzgeber habe die Situation der an der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen nicht berücksichtigt. Die Kommission hat eine Studie über die Auswirkungen der Kabotagebeschränkung auf den kombinierten Verkehr (501) erstellt, aus der hervorgeht, dass 8 % des Schienen-/Straßenverkehrs auf den Straßenverkehr verlagert werden können und dass in diesem Sektor mit einem Beschäftigungsrückgang von 5 % zu rechnen ist. Schließlich ist die Republik Polen der Ansicht, dass der Einsatz der Kabotage bereits in den bereits bestehenden Rechtsvorschriften eingeschränkt gewesen sei, und erklärt, dass sie sich nicht gegen die Bekämpfung möglicher Missbräuche, sondern gegen die Einführung neuer Beschränkungen für die Ausübung legaler Kabotagebeförderungen, auch im kombinierten Verkehr, ausspreche.

814. Das Parlament und der Rat beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

815. Ich weise darauf hin, dass diese Maßnahme als solche nicht Gegenstand der Folgenabschätzung war, die dem in der Verordnung 2020/1055 enthaltenen Vorschlag zur Änderung der^{Verordnung} Nr. 1072/2009 gewidmet war, und auch nicht zu den Maßnahmen gehörte, die in den Verordnungsvorschlag der Kommission aufgenommen wurden. Wie der Rat geltend gemacht hat, hatte die Kommission jedoch im Jahr 2017 eine Änderung der Richtlinie 92/106(502) vorgeschlagen, wenige Monate nachdem sie ihren Vorschlag zur Änderung^{der Verordnungen} Nrn. 1071/2009 und 1072/2009 vorgelegt hatte. Im 16. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1072/2009 heißt es zwar, dass "innerstaatliche Straßenfahrten innerhalb eines Aufnahmemitgliedstaats, die nicht Teil des kombinierten Verkehrs im Sinne der Richtlinie [92/106] sind, unter die Definition von Kabotagebeförderungen fallen und daher den Anforderungen der [^{Verordnung} Nr. Verordnung (EG) Nr. 1072/2009" hielt die Kommission die Definition des kombinierten Güterverkehrs für "mehrdeutig und unklar" (503) und schlug

eine Klarstellung vor. Die Kommission wies auch darauf hin, dass sie der Tatsache Rechnung trage, dass einige Beteiligte der Ansicht seien, dass die Richtlinie 92/106 der Umgehung der Kabotagevorschriften Tür und Tor öffne, da es schwierig sei, nachzuweisen, dass die Beförderung Teil des internationalen kombinierten Verkehrs sei. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie 92/106/EWG und der Nichtanwendung der Kabotagevorschriften auf Beförderungen im kombinierten Verkehr waren bereits bei der Ex-post-REFIT-Bewertung der Richtlinie 92/106 (504) aufgeworfen worden. Zweiundzwanzig Mitgliedstaaten befreiten solche Beförderungen vollständig von der Einhaltung der Kabotagevorschriften, während fünf Mitgliedstaaten Kabotagebeschränkungen auf Beförderungen im kombinierten Verkehr anwandten (505).

816. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Schutzklausel in Art. 10 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1072/2009 bereits auf die Schwierigkeiten bei der Abstimmung zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen Regeln und Art. 4 der Richtlinie 92/106 hingewiesen worden war, wie sich auch aus dem 22. Erwägungsgrund der^{Verordnung} 2020/1055 ergibt. Darin kommt eindeutig das Anliegen des Unionsgesetzgebers zum Ausdruck, dass die in Art. 4 der Richtlinie 92/106 vorgesehene weitere Liberalisierung nicht missbräuchlich angewandt werden darf, während diese Bestimmung in einigen Teilen der Union dazu benutzt wurde, "den vorübergehenden Charakter der Kabotage zu umgehen und die ständige Anwesenheit von Fahrzeugen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, zu ermöglichen". Aus diesem Erwägungsgrund ergibt sich, dass die Bekämpfung des Sozialdumpings nicht das verfolgte Ziel ist, da dieser Erwägungsgrund den Wettbewerb, der sich aus dieser missbräuchlichen Anwendung von Art. 4 der Richtlinie 92/106 ergibt, nicht als Sozialdumping einstuft, sondern lediglich auf die Gefahr verweist, zu einem solchen Dumping zu führen. Entgegen dem Vorbringen der Republik Polen hat der Unionsgesetzgeber somit nicht die Auffassung vertreten, dass die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten der Union und die daraus resultierenden Lohnunterschiede Sozialdumping darstellen. Zum anderen hat der Unionsgesetzgeber das Vorliegen unlauterer Praktiken festgestellt, die im Übrigen eine Umgehung der Kabotagevorschriften zur Folge hätten, und es für erforderlich gehalten, diesen Punkt zu klären und für kohärent zu gestalten.

817. Art. 10 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung verfolgt ein legitimes Ziel. Es bleibt zu prüfen, ob diese Bestimmung geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10 Abs. 7 den Mitgliedstaaten die *Möglichkeit* einräumt, unter genau festgelegten Bedingungen auf eine Schutzklausel zurückzugreifen. Von dieser Möglichkeit wird nur Gebrauch gemacht, wenn die Gefahr eines Missbrauchs von Art. 4 der Richtlinie 92/106 *festgestellt* wird. Die Schutzmaßnahme besteht darin, dass der kombinierte Verkehr der Regelung nach Art. 8 Abs. 2a der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung unterworfen wird, wobei der Gesetzgeber den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, eine günstigere Regelung vorzusehen: Der Zeitraum, in dem die Kabotage genehmigt wird, kann länger sein, und die Wartezeit, in der die Kabotage nicht mehr möglich ist, kann kürzer als die in Artikel 8 Absatz 2a vorgesehene ist. Jeder Mitgliedstaat ist daher in der Lage, seine Reaktion an die Intensität des Problems anzupassen, erforderlichenfalls unter Bedingungen, die höchstens so restriktiv sind wie die, die für den nicht kombinierten Verkehr vorgesehen sind.

818. In der mündlichen Verhandlung haben die beklagten Organe dem Gerichtshof mitgeteilt, dass drei Mitgliedstaaten der Kommission ihre Absicht mitgeteilt hätten, die Schutzklausel nach Art. 10 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung} 2020/1055 geänderten Fassung anzuwenden. Da es sich um eine fakultative Maßnahme handelt, sind ihre tatsächlichen Auswirkungen daher besonders schwer abzuschätzen (506), aber selbst wenn alle Mitgliedstaaten von ihr Gebrauch machen möchten, erfordert die Anwendung einer solchen Klausel die Einhaltung einer Reihe von Bedingungen, die als Schutz gegen die mögliche protektionistische Versuchung des einen oder anderen Mitgliedstaats dienen. Die Schutzklausel, wie sie in Art. 10 Abs. 7 formuliert ist, erscheint daher geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen, ohne über das hinauszugehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

819. Aus all diesen Gründen ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unbegründet zurückzuweisen.

b) Zu den Klagegründeneines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

820. In Bezug auf den zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV gerügt wird, und den dritten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 94 AEUV gerügt wird, der zusammen zu prüfen ist, wiederholt die Republik Polen ihre Argumente, die sie im Rahmen der Klagegründe eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen entwickelt hat. Artikel 91 Absatz 2 und Artikel 94 AEUV, insbesondere in Bezug auf die negativen Auswirkungen der Schutzklausel auf den Betrieb von Fahrzeugen. In Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen Art. 94 AEUV macht die Republik Polen geltend, dass der der angefochtenen Bestimmung zugrunde liegende Ausdruck "Sozialdumping" auch zeige, dass die Situation der in den Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union ansässigen Luftfahrtunternehmen nicht berücksichtigt worden sei, und macht geltend, dass der Wille, eine absolute Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, logischerweise dem Begriff des Wettbewerbs selbst widerspreche. Die Bemühungen des Unionsgesetzgebers,

die Beteiligung von Unternehmen mit Sitz in weniger entwickelten Mitgliedstaaten an der Erbringung von Kabotagediensten zu begrenzen, zeigten, dass die wirtschaftliche Lage der Unternehmen im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht nicht berücksichtigt worden sei.

821. Das Parlament und der Rat beantragen, diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

822. Mit der bloßen Wiederholung ihres Vorbringens im Rahmen der Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV durch die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen gerügt wird, hat die Republik Polen nicht dargetan, inwiefern die den Mitgliedstaaten eingeräumte bloße Möglichkeit, den kombinierten Verkehr der Verpflichtung zur Einhaltung einer Karenzzeit zu unterwerfen, für sich genommen geeignet wäre, Lebensstandard und Beschäftigung in bestimmten Regionen oder den Betrieb von Beförderungsmitteln (Art. 91 Abs. 2 AEUV) oder eine "Maßnahme im Bereich der Beförderungspreise und -bedingungen" darstellt, deren Erlass die Berücksichtigung der Situation der Verkehrsunternehmer erfordert hätte (Art. 94 AEUV).

823. Hinsichtlich der schwerwiegenden Beeinträchtigung des Lebensstandards sowie der Beschäftigung und des Betriebs von Fahrzeugen sind solche Rügen zurückzuweisen, da bereits festgestellt worden ist, dass Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 den Mitgliedstaaten nur eine einfache Möglichkeit einräumt, deren Ausübung an klare und genaue Bedingungen geknüpft ist. Am Tag der mündlichen Verhandlung hatten nach den Erklärungen der beklagten Organe nur drei Mitgliedstaaten ihre Absicht bekundet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Die von der Republik Polen geltend gemachte Zunahme der Zahl der Leerfahrten, die Überlastung der Straßeninfrastruktur und deren Verschlechterung seien angesichts der konkreten Tragweite dieser Bestimmung nichts weiter als unbegründete Spekulationen.

824. Was die Berücksichtigung der Situation der Verkehrsunternehmer betrifft, ist festzustellen, dass, wenn Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 eine Maßnahme in Bezug auf die Beförderungsbedingungen vorsieht, aus den Nrn. 815 und 816 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, dass der Unionsgesetzgeber hinreichend über die Einzelheiten der Klärung der für den kombinierten Verkehr geltenden Vorschriften informiert war, um sicherzustellen, dass diese nicht dazu verwendet werden, den vorübergehenden Charakter der Kabotagebeförderungen durch die Verordnung Nr. 1072/009 zu umgehen, und dass sie bei der Ausübung ihres weiten Ermessens die Situation *aller* Verkehrsunternehmer berücksichtigt hat.

825. Was schließlich das Argument betrifft, das auf die Bezugnahme auf Sozialdumping im 22. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 gestützt wird, verweise ich auf Nr. 816 der vorliegenden Schlussanträge. Zu dem Vorbringen, der Unionsgesetzgeber bemühe sich, die Beteiligung von Unternehmen mit Sitz in weniger entwickelten Mitgliedstaaten auf die Erbringung von Kabotagediensten zu beschränken, ist wiederum darauf hinzuweisen, dass die in Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 genannten Unternehmen nur diejenigen sind, die durch den Rückgriff auf den kombinierten Verkehr die Situation ausgenutzt habe, um das Verbot der systematischen Kabotage zu umgehen, und dass die einzige Absicht des Unionsgesetzgebers darin bestehe, dem Markt die erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben, um etwaige Marktstörungen zu beheben.

826. Die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV sind als unbegründet zurückzuweisen.

c) Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta

1) Vorbringen der Parteien

827. Mit dem gemeinsamen Klagegrund, der im Rahmen ihrer Klage in der Rechtssache C-554/20 für alle streitigen Bestimmungen der Verordnung 2020/1055 entwickelt wurde, macht die Republik Polen geltend, dass Art. 2 Abs. 5 Buchst. b dieser Verordnung gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verstoße und im Widerspruch zum europäischen Grünen Deal stehe. Aus der Ricardo-Studie von 2021 und der Studie über die Bestimmung zur Einführung einer Beschränkung der Erbringung von Kabotagediensten im Rahmen des kombinierten Verkehrs (507) ergebe sich zugleich eine Bestätigung dafür, dass die Umweltauswirkungen der letztgenannten Bestimmung zum Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht geprüft worden seien. und die negative Natur dieser Auswirkungen.

828. Der Rat und das Parlament beantragen, alle diese Klagegründe als unbegründet zurückzuweisen.

2) Analyse

829. Ich weise darauf hin, dass der neue Absatz 7, der durch die Verordnung 2020/1055 in Art. 10 der Verordnung Nr. 1072/2009 eingefügt wurde, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, einen Missbrauch von Art. 4 der Richtlinie 92/106 zu vermeiden, indem sie unbeschränkte und kontinuierliche Verkehrsdienste erbringen, die aus

ersten oder letzten Straßenfahrten bestehen, die in einem Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen des kombinierten Verkehrs zwischen Mitgliedstaaten vorzusehen, dass Art. 8 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Kabotage auch für Beförderungen im kombinierten Verkehr gilt, wobei die Mitgliedstaaten einen Zeitraum vorsehen können, der länger ist als der Sieben-Tage-Zeitraum, in dem die Kabotage im Anschluss an den grenzüberschreitenden Verkehr zulässig ist, und einen kürzeren Zeitraum als die viertägige Wartezeit, in der Kabotagebeförderungen durchgeführt werden. verboten (508). Die Mitgliedstaaten, die sich für die Anwendung des Schutzklauselverfahrens nach Art. 10 Abs. 1 der Verordnung^{Nr. 1072/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung für den kombinierten Verkehr entscheiden, müssen die Kommission im Voraus unterrichten und sind verpflichtet, die zu diesem Zweck erlassenen Maßnahmen mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen. Sie sind auch verpflichtet, diese Maßnahmen zu veröffentlichen.

830. Die unmittelbare Wirkung des neuen Art. 10 Abs. 7 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} besteht somit darin, dass die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen, aber im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Zwecks, die Anwendung der Wartezeit, in der Verkehrsunternehmer von innerbetrieblichen Beförderungen absehen müssen, auf den Mitgliedstaat ausdehnen können, in dessen Hoheitsgebiet sie **angekommen sind**). In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof haben die beklagten Organe erklärt, dass am Tag der mündlichen Verhandlung nur drei Mitgliedstaaten der Kommission ihre Absicht mitgeteilt hätten, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Der Umstand, dass in Abs. 7 eine solche Möglichkeit verankert ist, der Umfang, in dem sie nicht im Voraus bekannt sein wird, und den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Festlegung der Voraussetzungen für diese Beschränkung der Kabotage lässt, macht die Prüfung im Hinblick auf Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta ziemlich unsicher.). Gleichwohl verdeutlicht diese neue Bestimmung im Hinblick auf die festgestellten Probleme und die vorgeschlagene gesetzgeberische Lösung, dass der Unionsgesetzgeber einen Interessenausgleich vorgenommen hat, indem er eine differenzierte Antwort auf ein Problem zulässt, das sich nicht überall in der Union mit der gleichen Intensität stellt.

831. Jedenfalls verweise ich auf folgende Punkte der vorliegenden Schlussanträge: zur Frage der Tragweite von Art. 37 der Charta, Nr. 565; den Umfang der Prüfung nach Art. 11 AEUV in den Rn. 567 ff.; Zur Rüge des Fehlens einer Folgenabschätzung (Randnr. 570); zur Rüge eines Widerspruchs zu den mit dem europäischen Grünen Deal verfolgten Zielen (Rn. 594) und zur Rüge des Beweiswerts der nach dem Erlass von Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 durchgeführten Studien (Rn. 580).

832. Folglich ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055, gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta sowie gegen die Ziele des europäischen Grünen Deals als unbegründet zurückzuweisen.

d) Ergebnis

833. Die Klage der Republik Polen in der Rechtssache C-554/20 wird, soweit sie gegen Art. 2 Abs. 5 Buchst. b der Verordnung 2020/1055 gerichtet ist, abgewiesen.

5. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Verordnung 2020/1055

834. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, der Klage der Republik Litauen in der Rechtssache C-542/20, soweit sie auf die Nichtigkeitsklärung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 gerichtet sind, soweit er Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1071/2009 ändert, der Klage der Republik Litauen in der Rechtssache C-542/20, der Klage der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-545/20, stattzugeben. die Klage der Republik Rumänien in der Rechtssache C-547/20, die Klage der Republik Ungarn in der Rechtssache C-551/20, die Klage der Republik Malta in der Rechtssache C-552/20 und die Klage der Republik Polen in der Rechtssache C-554/20. Der Klage der Republik Zypern in der Rechtssache C-549/20 ist insgesamt stattzugeben.

D. Richtlinie 2020/1057

1. Vorbemerkungen

835. Die Klagen von sechs Mitgliedstaaten, nämlich der Republik Litauen (Rechtssache C-541/20), der Republik Bulgarien (Rechtssache C-544/20), Rumänien (Rechtssache C-548/20), der Republik Zypern (Rechtssache C-550/20), Ungarn (Rechtssache C-551/20) und der Republik Polen (Rechtssache C-553/20), betreffen die Richtlinie 2020/1057. Diese Mitgliedstaaten beantragen, diese Richtlinie entweder insgesamt (im Wesentlichen oder hilfsweise) oder einzelne ihrer Bestimmungen für nichtig zu erklären.

836. So beantragen die Republik Bulgarien und die Republik Zypern mit ihren Klagen erstens, die Richtlinie 2020/1057 insgesamt für nichtig zu erklären.

837. Zweitens sind die Klagen der Republik Litauen, Rumäniens, Ungarns und der Republik Polen auf die Nichtigkeitsklärung von Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 über die besonderen Vorschriften über die Entsendung^{von} Fahrern gerichtet. Im Einzelnen beantragt Ungarn die Nichtigkeitsklärung dieses Artikels in vollem Umfang; Die Republik Litauen, Rumänien und die Republik Polen sowie Ungarn hilfsweise beantragen – wie

oben in Rn. 869 näher ausgeführt wird – die Nichtigerklärung bestimmter Absätze dieses Artikels. Hilfsweise beantragen die Republik Litauen, Rumänien und die Republik Polen die Nichtigerklärung der Richtlinie 2020/1057 in vollem Umfang.

838. Drittens schließlich beantragt die Republik Polen die Nichtigerklärung von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057, der die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie betrifft.

839. Vor der Prüfung der verschiedenen Klagegründe, die diese sechs Mitgliedstaaten zur Stützung ihrer Klagen geltend gemacht haben, sind zunächst die Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 und insbesondere die Bestimmungen über die besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern in Art. 1 davon. Sodann ist – wiederum zunächst – der Umfang der von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in den Rechtssachen C-544/20 und C-550/20 erhobenen Klagen zu klären.

a) Richtlinie 2020/1057 und die darin enthaltenen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern

840. Wie sich aus ihrem Titel ergibt, soll die Richtlinie 2020/1057 im Wesentlichen zwei Hauptbereiche regeln: Erstens enthält sie in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG(511) und die Richtlinie 2014/67/EU(512) spezifische Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor; zweitens werden die Richtlinie 2006/22/EG (513) zur Festlegung von Mindestanforderungen an die Einhaltung der Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Straßenverkehr und die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (514) über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden über das Binnenmarkt-Informationssystem in Bezug auf die Kontrollanforderungen geändert. Da die von den sechs Mitgliedstaaten in Rede stehenden Klagen nicht den zweiten Gegenstand der Richtlinie 2020/1057 betreffen, ist die Prüfung auf den ersten zu konzentrieren.

841. Wie sich aus ihrem Abs. 1 ergibt, enthält Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 besondere Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor sowie bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit den Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit^{der} Entsendung dieser Fahrer.

842. Im ersten Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es, dass die Einführung einer solchen Sonderregelung "zufriedenstellende Arbeitsbedingungen und einen angemessenen Sozialschutz für die Fahrer einerseits und angemessene Bedingungen für die Unternehmen und einen fairen Wettbewerb für die Güterkraftverkehrsunternehmen ... andererseits", um "einen sicheren, effizienten und sozial verantwortlichen Straßenverkehrssektor zu schaffen". Diese sektoralen Vorschriften werden somit fertiggestellt, um "ein Gleichgewicht zwischen der Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen für Wirtschaftsteilnehmer, dem freien Warenverkehr, zufriedenstellenden Arbeitsbedingungen und dem sozialen Schutz der Fahrer zu gewährleisten", wobei "das hohe Maß an Arbeitskräftemobilität im Straßenverkehrssektor" zu berücksichtigen ist.

843. Wie ich oben in den Nrn. 38 bis 51 ausgeführt habe, zeichnet sich der Verkehrssektor durch besondere Aspekte aus, von denen einer der wichtigsten die extreme Mobilität der Arbeitskräfte ist. So werden in diesem Sektor im Gegensatz zu dem, was manchmal in anderen Sektoren der Fall ist, die Arbeitnehmer, d. h. die Kraftfahrer, in der Regel nicht im Rahmen von Dienstverträgen für längere Zeiträume in einen anderen Mitgliedstaat entsandt (515), sondern sie arbeiten in einem Beruf, der durch eine nahezu kontinuierliche Mobilität gekennzeichnet ist.

844. Unter diesen Umständen sollen die in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen sektoralen Vorschriften, wie sich aus dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 ergibt, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Straßenverkehrssektors klarstellen, unter welchen Umständen Kraftfahrer nicht den allgemeinen Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen unterliegen. Richtlinie 96/71, die grundsätzlich für alle Wirtschaftszweige gelten (516).

845. Aus dem neunten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 geht hervor, dass der Unionsgesetzgeber beschlossen hat, diese sektoralen Vorschriften über die Entsendung auf das Kriterium des Bestehens einer "hinreichenden Verbindung" zwischen dem Fahrer und der im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats erbrachten Dienstleistung zu stützen. Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber "zur Erleichterung der Anwendung dieser Vorschriften" auf den Sektor zwischen "verschiedenen Arten von Beförderungen je nach dem Grad der Anbindung an das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats" unterschieden.

846. So unterscheidet Art. 1 Abs. 3 bis 7 der Richtlinie 2020/1057 im Licht ihrer Erwägungsgründe^{7 bis 13} bei der Bestimmung der Entsendung von Fahrern zwischen fünf Arten von grenzüberschreitenden Straßentransporten, und zwar zwischen: bilaterale Beförderungen, Transit, kombinierter Verkehr, Kabotage, nichtbilaterale internationale Beförderungen (auch als "Drittverkehr" bezeichnet).

847. Was erstens die "bilateralen Beförderungen" betrifft, so handelt es sich dabei um Beförderungen von dem Mitgliedstaat, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittlandes oder umgekehrt um Beförderungen von einem Mitgliedstaat oder einem Drittland in den Mitgliedstaat, in dem *das Verkehrsunternehmen* niedergelassen ist(517).

848. Nach Art. 1 Abs. 2 Unterabs. 1 und Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2020/1057 gilt ein Fahrer, der bilaterale Güter- bzw. Personenbeförderungen durchführt, *nicht als entsandt* im Sinne der Richtlinie 96/71.

849. Im zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 heißt es: "Wenn ein Fahrer bilaterale Beförderungen durchführt, ist die Art der Dienstleistung eng mit dem Niederlassungsmitgliedstaat verbunden. Ein Fahrer kann während einer Fahrt mehrere bilaterale Transportvorgänge durchführen. Würden die Entsendevorschriften und damit die im Aufnahmemitgliedstaat garantierten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auf solche bilateralen Vorgänge anwendbar sein, so würde dies eine unverhältnismäßige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im grenzüberschreitenden Straßenverkehr darstellen."

850. Die Richtlinie 2020/1057 sieht in ihrem Art. 1 Abs. 2 und 3 nachfolgende Ausnahmen für zusätzliche Tätigkeiten vor, und zwar sowohl für bilaterale Güterbeförderungen als auch für bilaterale Personenbeförderungen(518).

851. Zweitens bezieht sich der Begriff "*Durchfuhr*" auf Beförderungen, bei denen der Fahrer das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchquert, ohne Waren zu be- oder entladen und ohne Fahrgäste aufzunehmen oder abzusetzen(519). Wegen des Fehlens eines nennenswerten Zusammenhangs zwischen der Tätigkeit des Fahrers und dem Transitmitgliedstaat(520) sieht Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2020/1057 vor, dass ein Fahrer, der durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats reist, ohne Güter zu be- oder entladen und ohne Fahrgäste aufzunehmen oder abzusetzen, *nicht als entsandt* im Sinne der Richtlinie 96/71 anzusehen ist.

852. Drittens ist der kombinierte *Verkehr* in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 92/106/EWG(521) definiert, auf den die Richtlinie 2020/1057 ausdrücklich Bezug nimmt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Güterbeförderungen zwischen Mitgliedstaaten, bei denen der Lastkraftwagen oder ein anderes mit dem Lastkraftwagen verbundenes Güterbeförderungsmittel für den ersten oder letzten Teil der Reise die Straße und für den anderen Teil die Eisenbahn oder die Binnenschifffahrt oder eine Seereise nutzt (522).

853. Wie sich aus dem zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 ergibt, hat der Gesetzgeber für diese Art der Beförderung Folgendes festgestellt: "Wenn ein Fahrer eine Beförderung im kombinierten Verkehr durchführt, ist die Art der Dienstleistung, die während der ersten oder letzten Fahrt auf der Straße erbracht wird, eng mit dem Niederlassungsmitgliedstaat verbunden, wenn es sich bei der Fahrt auf der Straße für sich genommen um eine bilaterale Beförderung handelt. Wird die Beförderung während der Fahrt auf der Straße hingegen im Aufnahmemitgliedstaat oder als nichtbilaterale grenzüberschreitende Beförderung durchgeführt, so besteht eine ausreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats, so dass die Entsendevorschriften Anwendung finden sollten."

854. So sieht Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 vor, dass ein Fahrer *nicht als entsandt gilt*, wenn er die erste oder letzte Fahrt auf der Straße einer Beförderung im kombinierten Verkehr unternimmt, wenn die Fahrt auf der Straße für sich genommen aus bilateralen Beförderungen besteht.

855. Was viertens die Kabotage betrifft, definiert die Verordnung Nr. 1072/2009, wie sich aus den Nrn. 742 ff. der vorliegenden Schlussanträge ergibt, im fünften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1072/2009 die *Kabotage* als "Erbringung einer Dienstleistung durch ein Verkehrsunternehmen in einem Mitgliedstaat, in dem es nicht niedergelassen ist".) und gestattet sie grundsätzlich, "solange sie nicht in einer Weise ausgeübt werden, die eine ständige oder kontinuierliche Tätigkeit in diesem Mitgliedstaat begründet" (524). Zu diesem Zweck wurden die Häufigkeit der Kabotagebeförderungen und die Dauer, für die sie durchgeführt werden dürfen, in Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1072/2009 klarer definiert, bevor sie unter den oben genannten Bedingungen(525) durch die Verordnung 2020/1055 geändert wurde.

856. Aus dem dreizehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 geht hervor, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass bei der Durchführung von Kabotagebeförderungen durch einen Fahrer eine hinreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats besteht, da die gesamte Beförderung in diesem Mitgliedstaat stattfindet und die Dienstleistung daher eng mit dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verbunden ist.

857. So sieht Art. 1 Abs. 7 der Richtlinie 2020/1057 vor, dass ein Fahrer, der Kabotagebeförderungen durchführt, *als entsandt im* Sinne der Richtlinie 96/71 gilt.

858. Fünftens geht aus dem dreizehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 hervor, dass die "*nichtbilateralen*" grenzüberschreitenden Beförderungen (auch als "*Drittbeförderung*" bezeichnet) dadurch gekennzeichnet sind, dass der Fahrer grenzüberschreitende Beförderungen außerhalb des Mitgliedstaats durchführt, in dem das Entsendeunternehmen niedergelassen ist. Es handelt sich also um Beförderungen aus einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist, oder aus einem Drittland, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, das sich ebenfalls von diesem Niederlassungsmitgliedstaat unterscheidet, oder in das Hoheitsgebiet eines Drittlands.

859. Im dreizehnten Erwägungsgrund hat der Gesetzgeber klargestellt, dass in Fällen, in denen ein Fahrer nichtbilaterale internationale Beförderungen durchführt und diese dadurch gekennzeichnet ist, dass der Fahrer

grenzüberschreitende Beförderungen außerhalb des Mitgliedstaats durchführt, in dem das Entsendeunternehmen niedergelassen ist, die erbrachten Dienstleistungen an den betreffenden Aufnahmemitgliedstaat und nicht an den Niederlassungsmitgliedstaat gebunden sind. Der Gesetzgeber hat daher die Auffassung vertreten, dass in solchen Fällen sektorspezifische Regelungen nur in Bezug auf Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen erforderlich sind. Folglich sieht die Richtlinie 2020/1057 im Gegensatz zu den anderen oben genannten Arten von Beförderungen in Bezug auf Drittbeförderungen^{in ihrem Art. 1} keinen Absatz vor, der die Entsendung von Fahrern für diese Art von Beförderung normativ regelt.

b) Zur Tragweite der Klagen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in den Rechtssachen C-544/20 und C-550/20

860. Vorab ist auch die Tragweite der von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in den von der Republik Bulgarien erhobenen – nahezu identischen – Rechtssachen C-544/20 und C-550/20 zu klären. Mit diesen Klagen beantragen diese beiden Mitgliedstaaten, die Richtlinie 2020/1057 in vollem Umfang für nichtig zu erklären.

861. Das Parlament und der Rat machen jedoch geltend, dass die von diesen beiden Mitgliedstaaten erhobenen Klagen nur Argumente vorlegten, die sich auf Art. 1 dieser Richtlinie bezögen, nicht aber den Rest^{dieser} Richtlinie.

862. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der Rechtsprechung ergibt, dass die vollständige Nichtigerklärung einer angefochtenen Handlung nicht aufrechterhalten werden kann, wenn es offensichtlich ist, dass ein Klagegrund, der sich nur auf einen bestimmten Aspekt dieser Handlung bezieht, die Grundlage für eine nur teilweise Nichtigerklärung bilden kann. Der bloße Umstand, dass er einen von der Klägerin zur Stützung ihrer Nichtigkeitsklage geltend gemachten Klagegrund für begründet hält, erlaubt es dem Unionsrichter nicht, den angefochtenen Rechtsakt automatisch in seiner Gesamtheit für nichtig zu erklären (526).

863. Die teilweise Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts ist jedoch nur insoweit möglich, als die Elemente, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts abtrennbar sind. Dieses Erfordernis ist nicht erfüllt, wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zu einer Änderung seines Wesensgehalts führen würde, der auf der Grundlage eines objektiven Kriteriums und nicht auf der Grundlage eines subjektiven Kriteriums zu beurteilen ist, das mit dem politischen Willen der Behörde, die den betreffenden Rechtsakt erlassen hat, zusammenhängt (527).

864. Im vorliegenden Fall wenden sich die Republik Bulgarien und die Republik Zypern mit ihren beiden Klagen in den Rechtssachen C-544/20 und C-550/20 gegen das, was sie als "hybrides Modell" bezeichnen, das angeblich durch die Richtlinie 2020/1057 eingeführt wurde. Wie sich aus ihren Klagen ergibt, besteht dieses hybride Modell darin, "die Vorschriften über die Entsendung ohne zeitliche Schwelle auf Drittbeförderungen anzuwenden und gleichzeitig den bilateralen Verkehr von diesen Vorschriften auszunehmen"(528).

865. Zur Stützung ihrer Klagen machen diese beiden Mitgliedstaaten fünf Klagegründe geltend, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zweitens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, drittens einen Verstoß gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV und viertens einen Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 3 AEUV rügen. Absatz 3 EUV und Art. 94 AEUV und fünftens einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Verträge über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und die gemeinsame Verkehrspolitik

866. Wie oben in Nr. 840 ausgeführt, zielt die Richtlinie 2020/1057 im Wesentlichen darauf ab, zwei Hauptbereiche zu regeln. Insbesondere zielt die Richtlinie 2020/1057, wie ich oben in den Rn. 845 ff. ausgeführt habe, im Zusammenhang mit dem ersten dieser Themen darauf ab, wie ich oben in den Rn. 845 ff. ausgeführt habe, insbesondere in ihrem Art. 1 Abs. 3 bis 7 im Licht der Erwägungsgründe 10^{bis} 13 spezifische Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor festzulegen, indem zwischen verschiedenen Arten von Beförderungen nach dem Grad der in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats verbracht werden.

867. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern erhobenen Klagen ausschließlich auf den ersten in der Richtlinie 2020/1057 geregelten Gegenstand und nur auf zwei der fünf in Art. 1 dieser Richtlinie genannten Beförderungsarten^{beziehen} Daraus folgt, dass, selbst wenn der Gerichtshof einem oder allen Klagegründen dieser beiden Mitgliedstaaten stattgeben sollte, dies würde folglich allenfalls zur Nichtigerklärung der Richtlinie 2020/1057 führen, soweit sie die Entsendung für die beiden Beförderungsarten regelt, auf die sich das Vorbringen dieser beiden Mitgliedstaaten bezieht, nämlich den bilateralen Verkehr und den Drittverkehr. Nach der oben in den Rn. 862 und 863 angeführten Rechtsprechung kann sich eine solche Nichtigerklärung nicht auf die in der Richtlinie vorgesehenen Rechtsvorschriften über andere Verkehrsarten und erst recht nicht auf die übrigen Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 erstrecken(529). Folglich sind die Klagen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in Bezug auf die letztgenannten Aspekte abzuweisen.

2. Zu den Klagegründen, die sich auf die besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern beziehen

a) Vorbemerkungen

868. Alle sechs Mitgliedstaaten, die die Richtlinie 2020/1057 angefochten haben, wenden sich gegen deren Bestimmungen über die u. a. in ihrem Art.¹ enthaltenen besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern.

869. Konkret beantragt die Republik Litauen in der Rechtssache C-541/20 die Nichtigkeitserklärung von Art. 1 Abs. 3 ^{und 7} der Richtlinie 2020/1057 über bilaterale Güterbeförderungen bzw. Kabotage. In der Rechtssache C-548/20 beantragt Rumänien die Nichtigkeitserklärung von Art. 1 Abs. 3 ^{bis 6} der Richtlinie 2020/1057, der den bilateralen Güter- und Personenverkehr, den Transitverkehr bzw. den kombinierten Verkehr betrifft. In der Rechtssache C-551/20 beantragt Ungarn in erster Linie die Nichtigkeitserklärung dieses Artikels in vollem Umfang und hilfsweise die Nichtigkeitserklärung von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 über den kombinierten Verkehr. In der Rechtssache C-555/20 beantragt die Republik Polen die Nichtigkeitserklärung von Art. 1 Abs. 3, ^{4, 6 und 7} der Richtlinie 2020/1057 bilateralen Güter- und Personenbeförderungen, des kombinierten Verkehrs bzw. der Kabotage. Die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern in den Rechtssachen C-544/20 bzw. C-550/20 erhobenen Klagen betreffen, wie oben in den Rn. 860 bis 867 klargestellt worden ist, die Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 über bilaterale Beförderungen und Beförderungen Dritter.

870. Um die verschiedenen Klagegründe prüfen zu können, die diese Mitgliedstaaten gegen diese besondere Regelung geltend machen, ist der Kontext der Rechtsprechung darzulegen, in die sich diese Regelung einfügt.

b) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor

871. Wie ich oben in Nr. 845 ausgeführt habe, hat der Unionsgesetzgeber im Rahmen der Richtlinie 2020/1057 die sektoralen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor auf das Kriterium des Bestehens einer "hinreichenden Verbindung" zwischen dem Fahrer und der im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats erbrachten Dienstleistung gestützt.

872. Damit hat der Gesetzgeber das vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung entwickelte Kriterium für die Anwendbarkeit der Richtlinie 96/71 angewandt. Im Urteil vom 19. Dezember 2019, [Dobersberger](#) (C-16/18, EU:C:2019:1110), hat der Gerichtshof bestätigt, dass ein Arbeitnehmer im Hinblick auf die Richtlinie 96/71 nur dann als in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats entsandt angesehen werden kann, wenn bei der Ausübung seiner Arbeit ein "hinreichender Zusammenhang" zu diesem [Hoheitsgebiet](#) besteht. Dagegen kann ein Arbeitnehmer, der im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in den er entsandt wird, Dienstleistungen sehr begrenzter Art erbringt, nicht als "entsandt" im Sinne der Richtlinie 96/71 angesehen werden.

873. Der Gerichtshof hat sodann Hinweise zur Prüfung des Vorliegens dieses "hinreichenden Zusammenhangs" gegeben. Diese Analyse setzt somit eine Gesamtwürdigung aller Faktoren voraus, die die Tätigkeit des betreffenden Arbeitnehmers kennzeichnen. Außerdem kann das Bestehen einer solchen Bindung zu dem betreffenden Gebiet u. a. an den Merkmalen der Dienstleistung ersichtlich sein, mit deren Erbringung der betreffende Arbeitnehmer betraut ist. Auch die Art der von diesem Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ausgeübten Tätigkeiten([532](#)) ist für die Beurteilung des Vorliegens einer solchen Verbindung von Bedeutung.

874. In dem späteren Urteil vom ^{1.} Dezember 2020, [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#), das nach dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 und im Laufe des schriftlichen Verfahrens in den Rechtssachen, die Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge sind, ergangen ist, hat der Gerichtshof auch eine Reihe wichtiger Klarstellungen zur rechtlichen Regelung in Bezug auf die Entsendung von fahrenden Arbeitnehmern wie internationalen Lkw-Fahrern nach dem Richtlinie 96/71.

875. So hat der Gerichtshof in diesem Urteil erstens klargestellt, dass die Richtlinie 96/71 auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Straßenverkehrssektor anwendbar ist. Mit Ausnahme der Dienstleistungen von Besatzungsmitgliedern der Handelsmarine - die in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 96/71 ausdrücklich ausgeschlossen sind - gilt diese Richtlinie grundsätzlich für alle grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbunden sind, unabhängig davon, auf welchen Wirtschaftszweig sich diese Dienstleistung bezieht, einschließlich im Straßenverkehrssektor ([533](#)).

876. Zweitens hat der Gerichtshof in diesem Urteil klargestellt, nach welchen Kriterien das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" von fahrenden Arbeitnehmern, wie z. B. internationalen Lastkraftfahrern, zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats festzustellen ist([534](#)). So hat der Gerichtshof in Bezug auf diese Arbeitnehmer entschieden, dass der Grad der Intensität des Zusammenhangs zwischen den Tätigkeiten, die ein solcher Arbeitnehmer im Rahmen der Erbringung der ihm zugewiesenen Beförderungsdienstleistung ausübt, und dem Hoheitsgebiet jedes betroffenen Mitgliedstaats für das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" zu diesem Hoheitsgebiet relevant ist. Gleiches gelte für den Anteil dieser Tätigkeiten an der gesamten Erbringung der betreffenden Dienstleistungen und dass insoweit Vorgänge des Be- oder Entladens von Gütern sowie der Wartung oder Reinigung von Transportfahrzeugen relevant seien, sofern sie tatsächlich von dem betreffenden Fahrer ausgeführt würden. und nicht durch Dritte.

877. Drittens hat der Gerichtshof in diesem Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) auch genaue Kriterien für das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" für bestimmte Arten von grenzüberschreitenden Straßentransporten festgelegt. So hat der Gerichtshof erstens entschieden, dass ein Kraftfahrer, der im Rahmen der Güterbeförderung auf der Straße lediglich durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats reist, da er im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in den er entsandt wird, Dienstleistungen sehr begrenzter Art erbringt, nicht als "entsandt" im Sinne der Richtlinie 96/71 angesehen werden kann(535). Das Gericht hat daher das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" zum Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats für die *Durchbeförderung* verneint, wie oben in Rn. 851 ausgeführt.

878. Zweitens hat der Gerichtshof entschieden, dass dies auch für einen Fahrer gilt, der nur grenzüberschreitende Beförderungen von dem Mitgliedstaat, in dem das Beförderungsunternehmen niedergelassen ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder umgekehrt durchführt(536). Der Gerichtshof hat daher entschieden, dass ein Fahrer, der im Sinne von Rn. 847 des vorliegenden Urteils "*bilaterale Beförderungen*" durchführt, nicht als "entsandt" im Sinne der Richtlinie 96/71 angesehen werden kann.

879. Drittens hat der Gerichtshof auch entschieden, dass der Umstand, dass *Kabotagebeförderungen* vollständig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats stattfinden, den Schluss zulässt, dass die Ausübung der Arbeit durch den Fahrer im Rahmen solcher Beförderungen einen hinreichenden Bezug zu diesem Hoheitsgebiet aufweist(537). Der Gerichtshof hat daher entschieden, dass ein Fahrer, der *Kabotagebeförderungen* im Sinne von Rn. 855 des vorliegenden Urteils durchführt, grundsätzlich als in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71 anzusehen ist.

880. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof auch entschieden, dass die *Dauer* von Kabotagebeförderungen als solche nicht geeignet ist, das Bestehen eines hinreichenden Zusammenhangs zwischen der Arbeitsleistung des Fahrers, der sie ausübt, und dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats in Frage zu stellen(538).

881. In diesem Kontext der Rechtsprechung sind daher die Klagegründe zu prüfen, mit denen die besonderen Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 über die Entsendung von Fahrern in Frage gestellt werden.

c) Zum Klagegrund der Nichtanwendbarkeit der Richtlinie 96/71 auf Kraftfahrer im Straßenverkehr

1) Vorbringen der Parteien

882. Mit seinem Hauptantrag in der Rechtssache C-551/20, mit dem die Nichtigerklärung von Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 in vollem Umfang beantragt wird, macht Ungarn, unterstützt durch die Republik Estland, die Republik Lettland und Rumänien, geltend, dass die in diesem Artikel genannten "besonderen Vorschriften" rechtswidrig seien, da die im grenzüberschreitenden Straßenverkehr eingesetzten Fahrer im Allgemeinen nicht in den Anwendungsbereich^{des} Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der von ihnen ausgeübten Tätigkeit.

883. Erstens ist nach Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 96/71 – auf den die Richtlinie 2020/1057 in ihrem Art. 1¹ Abs. 2 verweist – die Anwendbarkeit der Entsenderegelung auf Fahrer im grenzüberschreitenden Straßenverkehr nur denkbar, wenn ein Vertragsverhältnis zwischen dem Verkehrsunternehmen, das sie beschäftigt, und dem Empfänger der Sendung besteht. Ein solches Vertragsverhältnis ist im Rahmen von Beförderungsverträgen unüblich. Nach der Richtlinie 2020/1057 ist es für die Entsendung einer Es genügt, dass der Fahrer eine nationale Grenze überschreitet. Daraus folgt, dass die Entsenderegelung auf einer Logik beruht, die mit der des grenzüberschreitenden Verkehrs in keinem Zusammenhang steht, so dass sie nach Ansicht der ungarischen Regierung auf sie nicht anwendbar ist.

884. Zweitens steht die Entsendung im Sinne der Richtlinie 96/71 in engem Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen durch den Arbeitgeber im Aufnahmemitgliedstaat. Im Rahmen der Beförderungstätigkeit liegt der Schwerpunkt jedoch nicht auf der vom Fahrer erbrachten Dienstleistung, sondern auf dem Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Es handelt sich daher nicht um eine Tätigkeit, die die Anwendung der Entsendevorschriften der Richtlinie 96/71 rechtfertigen könnte. Dieses Argument wird durch die Reaktion der Union auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Krise gestützt. Nach der Einführung von Reisebeschränkungen durch verschiedene Mitgliedstaaten griff die Kommission fast sofort ein, um einen möglichst reibungslosen Ablauf des Güterverkehrs zu gewährleisten.

885. Drittens vertritt Ungarn unter Bezugnahme auf das oben genannte Urteil [Dobersberger](#) wegen der hohen Mobilität der Arbeitnehmer im internationalen Güterkraftverkehr die Auffassung, dass nicht davon ausgegangen werden könne, dass diese Fahrer ihre Arbeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat verrichteten, sondern sich ständig zwischen mehreren Mitgliedstaaten befänden. Ein kurzer Aufenthalt – oder auch nur ein paar Stunden – in einem anderen Mitgliedstaat kann keine ausreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats herstellen.

886. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer zu ihrer Unterstützung beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

887. Im Rahmen seines einzigen Klagegrundes, auf den es seinen Hauptantrag auf Nichtigerklärung von Art. 1^{der} Richtlinie 2020/1057 stützt, macht Ungarn im Wesentlichen geltend, dass die Bestimmungen des Art. 1 der Richtlinie 2020/1057, die für die Zwecke der Bestimmung ihres Anwendungsbereichs ausdrücklich auf die Richtlinie 96/71 verweisen, rechtswidrig sind.

888. Insoweit habe ich jedoch unten in Nr. 875 darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging\(539\)](#), das ergangen ist, nachdem Ungarn die Klage in der Rechtssache C-551/20(540) erhoben hatte, entschieden hat, dass die Richtlinie 96/71 auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Straßenverkehrssektor anwendbar ist. Aus dieser Feststellung ergibt sich, dass die Prämisse des von Ungarn geltend gemachten Klagegrundes fehlt, da er auf die angebliche Unanwendbarkeit der Richtlinie 96/71 auf den Straßenverkehrssektor gestützt wird. Unter diesen Umständen ist dieser Klagegrund meines Erachtens zurückzuweisen.

889. Im Übrigen hat Ungarn in seiner Erwiderung, die nach der Verkündung dieses [Urteils Federatie Nederlandse Vakbeweging\(541\)](#) eingegangen ist, selbst darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden habe, dass die Richtlinie 96/71 im Straßenverkehrssektor anwendbar sei. Zu den bereits in der Klageschrift vorgebrachten und später in diesem Schriftsatz vorgebrachten Argumenten, dass wegen der Ungewöhnlichkeit des Abschlusses eines Vertrags zwischen dem Beförderungsunternehmen, das die internationalen Fahrer beschäftigt, und dem Empfänger der Sendung die Beförderungsleistungen in vielen Fällen nicht die Voraussetzungen einer Entsendesituation erfüllen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71 fielen, so dass Fahrer, die im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind, im Allgemeinen nicht als Personen angesehen werden können, die eine der in der Richtlinie 96/71 genannten grenzüberschreitenden Maßnahmen durchführen, meines Erachtens ins Leere gehen.

890. Selbst wenn man davon ausginge, dass die angeführten Umstände erwiesen wären, können sie jedenfalls nicht die Rechtswidrigkeit der streitigen Bestimmung belegen. Der Umstand, dass eine Vorschrift nur einen begrenzten Anwendungsbereich hat(542), so dass eine Reihe von Fällen von ihr nicht erfasst werden, ist nicht geeignet, die Rechtswidrigkeit dieser Regelung in irgendeiner Weise darzutun.

891. Nach alledem ist meines Erachtens der einzige Klagegrund zurückzuweisen, der zur Stützung des Hauptantrags Ungarns in der Rechtssache C-551/20 auf Nichtigerklärung von Art. 1^{der} Richtlinie 2020/1057 geltend gemacht wird.

d) Zum Verstoß gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

892. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, dass Art. 91 Abs. 1 AEUV, der die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2020/1057 darstelle, den Unionsgesetzgeber verpflichte, im Einklang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des EWSA und des AdR zu handeln. Diese beiden Kläger machen geltend, dass der Rat und das Parlament dadurch gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV verstoßen hätten, dass sie diese beiden Ausschüsse nicht konsultiert hätten, obwohl das hybride Modell(543) im Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden sei und nicht Teil des ursprünglichen Vorschlags der Kommission gewesen sei. Eine solche Konsultationspflicht nach einer wesentlichen Änderung des ursprünglichen Entwurfs ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur beratenden Rolle des Europäischen Parlaments(544), als es noch kein Mitgesetzgeber war, die für den EWSA und den AdR entsprechend gilt, sowie aus den Arbeitsdokumenten über die Arbeitsweise des AdR. Die Schlussfolgerungen des Urteils in der Rechtssache C-65/90 (545) lassen sich auf die Verfahren zur Anhörung des AdR und des EWSA übertragen, und die Bestimmung, die sodann vom Gerichtshof ausgelegt wird, würde den gleichen Wortlaut wie Artikel 91 Absatz 1 AEUV haben. Das hybride Modell würde den Kern der Richtlinie treffen. Die vollständige Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern unabhängig von der in einem Mitgliedstaat verbrachten Zeit auf den Verkehr mit Dritten würde den betreffenden Verkehrsunternehmen eine wesentlich geänderte Verpflichtung auferlegen. Der Drittverkehr wäre dem bilateralen Verkehr nicht mehr gleichgestellt, was den Wettbewerb verzerren und zu ungerechtfertigten Unterschieden zwischen den Fahrern führen würde. Das im Gesetzgebungsverfahren eingeführte hybride Modell würde somit die Struktur des ursprünglichen Vorschlags untergraben. Die unterbliebene Anhörung der Ausschüsse hätte sich auf den Inhalt und die Substanz der Maßnahme ausgewirkt und zu mangelnder Sorgfalt bei der Vorbereitung der Maßnahme geführt. Die Verpflichtung zur Anhörung dieser beiden Ausschüsse ergibt sich aus einer wesentlichen, eindeutigen und klaren Verfahrensvorschrift, auf die auch in den Arbeitsdokumenten des AdR verwiesen wird. Eine wesentliche Änderung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU (546) hätte den Mitgesetzgeber dazu veranlasst, den EWSA erneut zu konsultieren. Der Umstand, dass die unterbliebene Anhörung keine nennenswerten Auswirkungen auf den Inhalt der letztlich erlassenen Rechtsakte hatte, wenn auch entgegen dem Vorbringen des Parlaments nicht bewiesen ist, kann jedenfalls den obligatorischen Charakter der Anhörung nicht beeinträchtigen. Der Rat hat die entscheidende Rolle der Richtlinie 2020/1057 in seiner eigenen Pressemitteilung anerkannt (547).

893. Der Rat und das Parlament sowie die Streithelfer sind der Ansicht, dass der Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des EWSA und des AdR zurückzuweisen sei.

2) Analyse

894. Wie bereits in Nr. 535 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich aus Art. 91 Abs. 1 AEUV, dass das Parlament und der Rat, wenn sie auf dieser Grundlage tätig werden, verpflichtet sind, den EWSA und den AdR zu konsultieren. Die Stellungnahmen des EWSA und des AdR zum Richtlinienvorschlag der Kommission gingen am 18. Januar 2018 (548) bzw. ^{am 1. Februar} 2018 (549) ein.

895. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern unterstützen im Wesentlichen ein Argument, das dem im Rahmen von Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 vorgebrachten Argument ähnelt (550). Die beiden Kläger werfen dem Rat und dem Parlament sodann vor, nach den im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen an dem Richtlinienvorschlag, zu dem sie Stellung genommen hatten, die Stellungnahme des EWSA und des AdR nicht erneut eingeholt zu haben. Der Vorschlag der Kommission beruhe zwar auf dem Kriterium der Dauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, um die Anwendung der Entsendevorschriften auszulösen, der Rat und das Parlament hätten sich jedoch für ein anderes Kriterium entschieden, so dass weder der EWSA noch der AdR zu der wesentlichen Änderung, die das hybride Modell darstellen würde, konsultiert worden seien.

896. Ich habe bereits oben ausgeführt, dass sich die Verpflichtung, diese Ausschüsse im Fall einer wesentlichen Änderung des Textes im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erneut zu konsultieren, weder aus Art. 91 AEUV noch aus einer anderen Bestimmung des Primärrechts ergibt (551). Ich habe auch das Argument zurückgewiesen, dass die Grundsätze, die sich aus dem Urteil *Parlament/Rat* ergeben, auch für Fälle der Anhörung des EWSA und des AdR gelten würden (552). Zum Inhalt der von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern angeführten Arbeitsdokumente des AdR verweise ich auf Nr. 538 der vorliegenden Schlussanträge.

897. Dies führt mich zu dem Schluss, dass der EWSA und der AdR meines Erachtens ausreichend in der Lage waren, sich zu dem vorgeschlagenen Gesetzgebungsvorhaben zu äußern.

898. Insbesondere weise ich darauf hin, dass der AdR bereits seine Vorbehalte "in Bezug auf die weitgehende Integration grenzüberschreitender Verkehrsdienste in den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie" geäußert hat (553). Im Übrigen weise ich darauf hin, dass das hybride Modell, wie es von den Klägern selbst definiert wurde, darin besteht, den bilateralen Verkehr von der Anwendung der Entsendevorschriften auszunehmen (554) und daher davon ausgegangen werden kann, dass es die vom AdR geäußerten Bedenken zumindest teilweise ausräumt.

899. Was den EWSA anbelangt, so hatte er Gelegenheit, seine Auffassung zum Ausdruck zu bringen, dass die vorgeschlagene Änderung der Rechtsvorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern die festgestellten Probleme nicht wirksam löst, da sie die Vorschriften nicht einfacher, klarer und leichter durchsetzbar macht (555). Der EWSA begrüßte jedoch die EU-weite Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehrssektor (556), die seiner Ansicht nach für die Aufrechterhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Arbeitnehmer und Unternehmen von größter Bedeutung ist (557), und konnte sich zu der Frage äußern, ob diese Vorschriften je nach Art der geplanten Maßnahmen angewandt werden sollen (558). Der EWSA erklärte, er befürworte "uneingeschränkt die Beibehaltung der Anwendung der Entsenderichtlinie für Kabotagebeförderungen *vom ersten Tag an*" (559).

900. Meines Erachtens steht die Richtlinie 2020/1057 daher meines Erachtens in Anbetracht des Grundsatzes, dass Beförderungen den Entsendevorschriften unterliegen sollten, im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission. Sowohl der EWSA als auch der AdR konnten sich dazu äußern. Die Frage der Bestimmung des Auslösers für die Anwendung dieser Vorschriften, d. h. der vom Unionsgesetzgeber vorgenommenen Einstufung als relevant für die "hinreichende Bindung" zum Niederlassungsmitgliedstaat (Aufenthalt von mehr als drei Tagen nach dem Richtlinienvorschlag der Kommission oder unter Berücksichtigung der Art des Vorhabens), ist im Übrigen Sache des Unionsgesetzgebers, ohne dass davon ausgegangen werden könnte, dass die Stellungnahme des EWSA und des AdR nach der Änderung dieses Vorschlags durch den Rat und das Parlament erneut erforderlich war.

901. Zu der Behauptung, dass das, was während des Gesetzgebungsverfahrens, das zum Erlass der Verordnung 2021/2282 geführt habe, einen Präzedenzfall darstelle, verweise ich auf Fn. 265 der vorliegenden Schlussanträge und weise erneut darauf hin, dass die Hinzufügung einer Rechtsgrundlage zu dem im Erlass befindlichen Rechtsakt, der seinerzeit in Rede stand und erforderlichenfalls selbst die Verpflichtung zur Anhörung eines Ausschusses mit sich brachte, ist nicht vergleichbar mit der Anpassung der Voraussetzungen für die Anwendung der hier in Rede stehenden Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Verkehrssektor.

902. Ich schlage daher vor, die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 1 AEUV wegen fehlender Anhörung des EWSA und des AdR zurückzuweisen.

e) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

903. Alle sechs Mitgliedstaaten, die die Richtlinie 2020/1057 angefochten haben, unterstützt durch die Republik Lettland und die Republik Estland, machen in ihren Klagen geltend, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie über die besonderen Vorschriften, die insbesondere in ihrem Art. 1 über die Entsendung von Fahrern enthalten sind, nicht den Anforderungen entsprächen, die sich aus dem in Art. 5 niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit^{ergäben}. Absatz 4 EUV.

904. Zum einen bestreiten fünf dieser Mitgliedstaaten die *Verhältnismäßigkeit dieser Regelung als solche*. Sie machen u. a. geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen dieser Richtlinie nicht geeignet seien, die genannten Ziele zu erreichen, dass sie über das hinausgingen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sei, und dass ihre negativen Auswirkungen außer Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen stünden.

905. Andererseits beanstanden alle sechs Mitgliedstaaten auch die vom Unionsgesetzgeber vorgenommene *Prüfung der Verhältnismäßigkeit* und insbesondere das Fehlen einer Folgenabschätzung für die endgültige Fassung der Bestimmung, wie sie letztlich erlassen wurde.

906. Diese beiden Aspekte sind getrennt zu prüfen.

1) *Zu den Klagegründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

i) *Vorbringen der Parteien*

907. Mit ihren Klagegründen machen fünf der sechs antragstellenden Mitgliedstaaten geltend, dass die verschiedenen Bestimmungen über die von ihnen beanstandeten besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern(560), nicht den Anforderungen entsprächen, die sich zum einen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergäben, und zwar zum einen wegen der Unangemessenheit dieser Regelung und zum anderen wegen der unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen, die ihre Anwendung mit sich bringen würde.

– *Zur Ungeeignetheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderung abgestellt ist*

908. Mehrere der antragstellenden Mitgliedstaaten, insoweit unterstützt von der Republik Lettland und der Republik Estland, machen geltend, dass das vom Gesetzgeber auf der Grundlage der Art der Beförderungen gewählte Kriterium für die Anwendung der Entsendevorschriften auf Fahrer im grenzüberschreitenden Straßenverkehr ungeeignet sei.

909. Erstens ergibt sich die Unangemessenheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderung abstellt, daraus, dass der Unionsgesetzgeber bei der Verwendung dieses Kriteriums das Bestehen einer *tatsächlichen* Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats in Bezug auf die Besonderheiten der Beförderungsdienstleistungen nicht berücksichtigt hat.

910. So macht die Republik Litauen geltend, dass die Anwendung der Entsendevorschriften auf der Grundlage der Art der Beförderungen eine ungeeignete Maßnahme darstelle, die dem Begriff der Entsendung nicht entspreche. Insbesondere Art. 1 Abs. 3 und 7 der Richtlinie 2020/1057 – den dieser Mitgliedstaat bestreitet – sei erlassen worden, ohne die Art des grenzüberschreitenden Verkehrs ordnungsgemäß geprüft zu haben. Grundsätzlich sollen die Entsendevorschriften die Mehrkosten ausgleichen, die dem Arbeitnehmer durch die Erfüllung seiner Arbeitspflichten in einem anderen Staat als dem seines gewöhnlichen Aufenthalts entstehen. Die Besonderheiten der Tätigkeit von Lkw-Fahrern sind jedoch ganz anders: Bei kurzfristigen Kabotage- und grenzüberschreitenden Transporten haben die Fahrer in der Regel keine Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat, halten sich in der Regel nur sehr kurze Zeit in diesem Staat auf und verursachen daher nur minimale Kosten in diesem Staat.

911. Nach Auffassung Rumäniens sollten die Kriterien für die Umsetzung des Entsendesystems im Verkehrsbereich mit besonderer Aufmerksamkeit festgelegt werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Verbesserung der Sozial- und Arbeitsbedingungen der Fahrer und dem Schutz des freien Dienstleistungsverkehrs im Straßenverkehr zu gewährleisten. Es ist daher erforderlich, die Beweise zu ermitteln, aus denen hervorgeht, dass eine ausreichende Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Aufnahmemitgliedstaat besteht. Die ausreichende Verknüpfung als zentrales Element für die Festlegung der Annahmen für die Umsetzung der Entsenderregelung sollte auf objektiven, unveränderlichen und leicht anwendbaren Kriterien beruhen, die an die Besonderheiten des Straßenverkehrssektors angepasst sind. So kann im Bereich des Verkehrs, der durch ein hohes Maß an Mobilität gekennzeichnet ist, die hinreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nicht genau durch die Beförderungsmaßnahme bestimmt werden, die seinerseits durch denselben Grad an Mobilität definiert ist. Aus der Folgenabschätzung und einer Reihe anderer Dokumente (561) geht nicht hervor, dass das Kriterium des Verkehrsbetriebs bei der Bestimmung des ausreichenden Zusammenhangs eine Rolle spielt.

912. Die Republik Polen macht geltend, dass das auf der Art der Beförderung beruhende Kriterium für die Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Fahrern in bilaterale Beförderungen, Kabotage und

Überlandverkehr ungeeignet sei, da es die Besonderheiten der Beförderungsleistungen oder die tatsächliche Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Aufnahmemitgliedstaat nicht hinreichend berücksichtige

913. So führen die Fahrer erstens im Allgemeinen im Rahmen des internationalen Verkehrs verschiedene Arten von Beförderungen durch, wobei bilaterale Beförderungen, Überlandverkehr, Transitbeförderungen und Kabotage kombiniert werden. Oft werden neue Mandate akzeptiert, während der Transport bereits im Gange ist, um den Laderaum der verwendeten Transportmittel zu maximieren und es den Transportunternehmen zu ermöglichen, die verfügbaren Ressourcen zu optimieren und dadurch die Gesamteffizienz des Transports zu steigern. Bei der Entscheidung über die anwendbaren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sollten daher sowohl die Bindung zwischen dem Fahrer und dem Staat, den er durchquert, als auch die praktischen Schwierigkeiten sowie der administrative und finanzielle Aufwand berücksichtigt werden, die mit der Anwendung einer beträchtlichen Anzahl verschiedener Vorschriften und formaler Anforderungen in kurzer Zeit verbunden sind. Diese Gesichtspunkte seien vom Unionsgesetzgeber außer Acht gelassen worden.

914. Zweitens sei das auf die Art der Beförderung abgestellte Kriterium ungeeignet, da es die tatsächliche Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates nicht hinreichend berücksichtige. Erstens weist die Republik Polen in Bezug auf die "enge Verbindung" mit dem Niederlassungsstaat – auf die sich der zehnte Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 für die Nichtanwendung der Entsendevorschriften auf bilaterale Beförderungen stützt – darauf hin, dass sie im Fall von Kabotage- und Drittbeförderungen, bei denen der Unionsgesetzgeber auf den Zusammenhang mit der Aufnahmestaat (neunter und dreizehnter Erwägungsgrund). Zweitens weist die Republik Polen in Bezug auf den anderen in diesem Erwägungsgrund berücksichtigten Gesichtspunkt, nämlich den Umstand, dass ein Fahrer während einer einzigen Fahrt mehrere bilaterale Beförderungen durchführen könne, darauf hin, dass im Rahmen von Kabotagebeförderungen und Drittbeförderungen auch mehrere Beförderungen während einer einzigen Fahrt durchgeführt werden könnten.

915. Darüber hinaus rechtfertigen die Erwägungsgründe der Richtlinie 2020/1057 nicht die in Art. ¹Abs. ³ und 4 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Ausnahmen für isolierte Drittverkehrstätigkeiten, deren Einführung einen Verstoß gegen die so festgelegte Logik darstellen würde, die der Anwendung der Entsendevorschriften zugrunde liegt.

916. In ihren Streithilfeschriftsätzen wiederholen die Republik Lettland und die Republik Estland im Wesentlichen dieselben Argumente. Insbesondere wirft die Republik Lettland den Unionsorganen vor, beim Erlass der streitigen Bestimmungen die Besonderheiten des grenzüberschreitenden Verkehrs oder die außergewöhnlich hohe Mobilität der Arbeitnehmer im internationalen Verkehrssektor nicht berücksichtigt zu haben. Die Republik Estland macht geltend, dass eine Einstufung nach dem Kriterium der Beförderung keinen Ermessensspielraum bei der Beurteilung des Bestehens einer tatsächlichen Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats im Rahmen einer grenzüberschreitenden Beförderung zulasse. Abgesehen davon, dass es für den Transit und die Kabotage für alle anderen Beförderungsarten erforderlich wäre, entweder eine Einzelfallprüfung des Vorliegens eines Anknüpfungspunkts vorzunehmen oder die Bedingung der Dauer der erbrachten Dienstleistung und die quantitativen Indikatoren wie Art und Anzahl der Beförderungen zusammen zu prüfen. die in einem eindeutigen Zusammenhang mit der im Aufnahmemitgliedstaat ausgeübten Arbeit stehen.

917. Zweitens machen mehrere Mitgliedstaaten geltend, dass es andere Kriterien oder Parameter gebe, die für die Festlegung der Regeln für die Entsendung von Fahrern geeigneter seien als dasjenige, das auf der Art der Beförderungen beruhe. Eines dieser Kriterien wäre insbesondere das Kriterium auf der Grundlage der Verweildauer der Fahrer im Aufnahmestaat, ein Kriterium, das ursprünglich von der Kommission im Vorschlag für eine Entsenderichtlinie übernommen worden war.

918. So sei das Kriterium der Dauer des Aufenthalts des Fahrers im Aufnahmestaat ein Beispiel für objektive Kriterien, die einen tatsächlichen Bezug zu dem Staat herstellten, in dem die Arbeit tatsächlich erbracht werde, auch wenn andere Kriterien angewandt werden könnten, wenn sie objektiv gerechtfertigt seien, eine hinreichende Bindung zu dem Mitgliedstaat, in dem die Arbeit erbracht werde, gewährleisten seien und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprächen. Der Gerichtshof habe bei der Beurteilung des zeitlichen [Kriteriums im Urteil Federatie Nederlandse Vakbeweg](#) nur über Kabotagebeförderungen entschieden, nicht aber bilaterale Beförderungen und Beförderungen Drittbeförderungen anhand dieses Kriteriums beurteilt.

919. Nach Auffassung der Republik Bulgarien und der Republik Zypern bestünde eine angemessene und weniger belastende Maßnahme als die Anwendung des Kriteriums der Art der Beförderung darin, den grenzüberschreitenden Verkehr vollständig von der Steuer zu befreien. Eine solche Befreiung wäre angesichts der besonderen Situation des grenzüberschreitenden Verkehrs und seiner hohen Mobilität gerechtfertigt, was bedeutet, dass keine ausreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten als des Niederlassungsmitgliedstaats bestünde. Mit einer vollständigen Befreiung würden alle verfolgten Ziele erreicht. Die Anwendung der Entsendevorschriften auf den gesamten internationalen Verkehrssektor mit einer zeitlichen Schwelle wäre angemessener als das hybride Modell, würde jedoch ernsthafte Probleme aufwerfen, da seine Auswirkungen in Bezug auf die Kosten, den Verwaltungsaufwand für KMU und die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung der Vorschriften nach wie vor unverhältnismäßig wären. Eine weitere Alternative, die Klarheit schaffen und eine ausreichende Verbindung gewährleisten würde, wäre die Durchführung einer Mindestanzahl bestimmter und aufgelisteter Aufgaben im Rahmen von Verkehrsvorgängen

Dritter in einem bestimmten Mitgliedstaat und in einem bestimmten Monat, z. B. Arbeiten zum Be- oder Entladen von Gütern, Wartung oder Reinigung von Transportfahrzeugen.

920. Rumänien macht geltend, dass sich die Relevanz der Anwendung des zeitlichen Elements (Mindestdauer der Tätigkeit) für die Feststellung der hinreichenden Bindung zum Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats sowohl aus dem für die Entsendung geltenden allgemeinen Rechtsrahmen als auch aus der Folgenabschätzung ergebe.

921. So würde zum einen die Regelung der Entsendung im Verkehrssektor ohne Berücksichtigung des zeitlichen Kriteriums zu einem Wirkungen entfalten, die dem verfolgten Ziel zuwiderlaufen, ein Gleichgewicht zwischen der Verbesserung der Sozial- und Arbeitsbedingungen der Kraftfahrer und der Erleichterung der Ausübung des freien Verkehrs von Kraftverkehrsdienstleistungen auf der Grundlage eines lautereren Wettbewerbs herzustellen und Zweitens verstoße sie gegen Art. 5 des ^{Protokolls Nr. 2} über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit(562), wonach jede Belastung so gering wie möglich und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müsse. .

922. Andererseits bezieht sich die Folgenabschätzung – sozialer Aspekt speziell auf die übermäßigen Kosten für die Beförderungsunternehmen im Verhältnis zu den Vorteilen für die Fahrer, wenn die Entsenderregelung auf Beförderungen angewandt wird, die nicht häufig durchgeführt werden, oder wenn die Arbeit nicht wesentlich oder erheblich ist. Die Sozialverträglichkeitsprüfung würde zu dem Schluss kommen, dass ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Verwaltungskosten und verbesserten Sozial- und Arbeitsbedingungen für Fahrer nur dann erreicht werden kann, wenn ein Fahrer über einen längeren Zeitraum im Aufnahmemitgliedstaat arbeitet.

923. Rumänien verweist auf das Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, im Folgenden: [Urteil Koelzsch](#)), in dem der Gerichtshof die Kriterien für die Bestimmung des "Staates, zu dem das Werk eine wesentliche Verbindung aufweist", für die Zwecke der Anwendung des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht festgelegt habe, wenn Beförderungstätigkeiten in mehreren Mitgliedstaaten ausgeübt werden. am 19. Juni 1980 in Rom zur Unterzeichnung aufgelegt (563). Der Gerichtshof hat festgestellt, dass es in Anbetracht der Art der Arbeit im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs erforderlich ist, bei der Bestimmung des Staates, zu dem die Arbeit eine wesentliche Verbindung aufweist, alle Faktoren zu berücksichtigen, die die Tätigkeit des Arbeitnehmers kennzeichnen, insbesondere den Ort, von dem aus der Arbeitnehmer seine Beförderungsaufgaben ausübt. erhält Anweisungen zu seinen Aufgaben und organisiert seine Arbeit sowie den Standort der Arbeitsgeräte. Es ist auch notwendig, die Orte zu überprüfen, an denen der Transport hauptsächlich durchgeführt wird, die Orte, an denen die Waren entladen werden, und den Ort, an den der Mitarbeiter nach seinen Einsätzen zurückkehrt.

924. Die Republik Polen macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe die übrigen Anhaltspunkte für die Bindung zwischen dem Fahrer und dem Aufnahmestaat, insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Fahrers im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats, ausgelassen. Das zeitliche Kriterium müsse berücksichtigt werden, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zur Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern zu gewährleisten. Der Vorschlag für eine Entsenderichtlinie stütze sich genau auf dieses zeitliche Kriterium, und in der von der Kommission erstellten Folgenabschätzung wurde festgestellt, dass dieses Kriterium dem mobilen Charakter der Verkehrsdienste am besten entspricht, wobei sowohl die Situation der Fahrer und Verkehrsunternehmer als auch bestehende und vorgeschlagene Rechtsvorschriften zu berücksichtigen sind.

925. Die Republik Polen weist darauf hin, dass die Dauer des Aufenthalts im Aufnahmestaat auch im Rahmen aller von ihr in Betracht gezogenen Beförderungen, d. h. bilateralen Beförderungen, Drittbeförderungen und Kabotagebeförderungen, vergleichbar sein könne. So kann die Aufenthaltsdauer des Fahrers im Aufnahmestaat sowohl im Überlandverkehr als auch im Kabotageverkehr sehr kurz sein. Durch die Durchführung dieser Vorgänge kann es durchaus sein, dass der Fahrer weniger Zeit im Aufnahmestaat verbringt als im Rahmen bilateraler Beförderungs- oder Transitbeförderungen. Daher wäre es schwierig, sich auf einen hinreichenden Link zu berufen, der die Anwendung der Entsendevorschriften rechtfertigen könnte. Das Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) ist für den Unionsgesetzgeber nicht bindend, da es weder einer weiteren Abweichung von der Kabotage noch der Festlegung eines zeitlichen Kriteriums als Kriterium für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Entsendevorschriften für grenzüberschreitende Beförderungen entgegensteht.

926. In diesem Zusammenhang verweist die Republik Polen auf das Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 2001, [Mazzoleni und ISA](#) (C-165/98, EU:C:2001:162, im Folgenden: Urteil Mazzoleni). In Anbetracht des Umstands, dass die Verpflichtung, den Fahrern eine dem Gehalt des Aufnahmestaats entsprechende Vergütung zu garantieren, eine der wichtigsten Folgen der Anwendung der Entsendevorschriften auf die Fahrer sein wird, ist dieses Urteil für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 relevant. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass es Sache der zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ist, alle relevanten Gesichtspunkte zu beurteilen, um zu prüfen, ob die Anwendung seiner Rechtsvorschriften, die einen Mindestlohn vorschreiben, erforderlich und verhältnismäßig ist. Diese Beurteilung impliziert zum einen, dass die Behörden u. a. die Dauer der Erbringung von Dienstleistungen, ihre Vorhersehbarkeit und den Umstand berücksichtigen, dass die Arbeitnehmer tatsächlich in den Aufnahmemitgliedstaat versetzt wurden oder dass sie weiterhin an die Betriebsstätte ihres Arbeitgebers in dessen Niederlassungsmitgliedstaat gebunden sind. Andererseits sollte sichergestellt werden, dass der Schutz, den die Arbeitnehmer im Niederlassungsmitgliedstaat genießen, dem des Aufnahmemitgliedstaats gleichwertig ist.

927. Die Republik Polen macht geltend, Art. 3 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 96/71 trage diesen Kriterien teilweise Rechnung, indem er mögliche Ausnahmen von der Anwendung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmestaats wegen der kurzen Dauer der Entsendung, der Art der erbrachten Dienstleistungen oder der Art der geleisteten Arbeit vorsehe. Keine dieser Ausnahmen würde jedoch für Fahrer gelten. Der Wortlaut der fraglichen Bestimmungen, der erlassen worden ist, lässt jedoch sowohl das zeitliche Kriterium als auch andere Elemente der Bindung des Fahrers an den Niederlassungsstaat außer Acht, wie z. B. die im Urteil Koelzsch aufgestellten Kriterien.

928. Darüber hinaus ist auch der Zusammenhang zwischen dem Vorgang und dem Be- und/oder Entladen im Hoheitsgebiet des Niederlassungsstaats des Beförderers entscheidend für die Beurteilung der Anwendbarkeit der Entsendevorschriften. Das Be- und/oder Entladen im Aufnahmestaat erfolgt im Rahmen aller genannten Beförderungen. Schließlich wäre es notwendig, die Reise des Fahrers als Ganzes zu verstehen. Selbst wenn alle Kabotagebeförderungen im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats durchgeführt würden, wäre dies nur im internationalen Straßenverkehr möglich.

929. Drittens ergibt sich die Unangemessenheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderungen abstellt, aus den Unsicherheiten und Schwierigkeiten bei der Durchführung dieses Kriteriums.

930. So ergebe sich aus der Folgenabschätzung, dass die Umsetzung der Entsenderichtlinie wegen der sehr hohen Mobilität im internationalen Straßenverkehr besondere rechtliche Schwierigkeiten aufwerfe.

931. Rumänien macht geltend, dass die Anwendung des Kriteriums der Typologie der Beförderung zu Unsicherheiten hinsichtlich der Bestimmung des Aufnahmemitgliedstaats und damit der anwendbaren Rechtsvorschriften führe. Diese Unsicherheiten sind die unmittelbare Folge der Regelung eines Kriteriums, das es nicht ermöglicht, eine hinreichende Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat herzustellen. Somit würde sich die Anwendung des Kriteriums der Typologie des Beförderungsvorgangs und der Variablen, die sich zunächst auf das Be- und Entladen von Gütern und das Abholen/Absetzen von Fahrgästen beziehen, als schwierig erweisen. Der Unternehmer im Niederlassungsmittgliedstaat sollte in der Lage sein, die Situation seines Arbeitnehmers vor Beginn einer Beförderung zu klassifizieren. Nach Art. 1¹ Nr. 11 Buchst. a der Richtlinie 2020/1057 muss der Unternehmer den zuständigen nationalen Behörden des Mitgliedstaats, in den der Fahrer entsandt wird, spätestens zu Beginn der Entsendung eine Entsendeerklärung vorlegen. Daher sind Rechtssicherheit und Klarheit bei der Ermittlung von Entsendesituationen und den geltenden Sozialvorschriften eine Voraussetzung dafür, dass die Betreiber ihren Verpflichtungen aus dem EU-Recht nachkommen können.

932. Die Anwendung des Kriteriums der Typologie der Beförderung würde jedoch keine eindeutige Lösung für die Bestimmung des Aufnahmemitgliedstaats und der anwendbaren Rechtsvorschriften bieten. Es ist daher nicht klar, ob die Anwendung des Kriteriums der Beförderung die Bestimmung eines einzigen Aufnahmemitgliedstaats voraussetzt, zu dem der Fahrer im allgemeinen Kontext der betreffenden Beförderung eine ausreichende Verbindung hat, oder ob die Rechtsvorschriften, die in allen Mitgliedstaaten gelten, in denen das Be- und Entladen erfolgt, kumulativ anwendbar sind - solange sie nicht unter die in Art. 1¹ Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Ausnahmen fallen. Die Anwendung des Kriteriums der Beförderung allein erlaube es nicht, die Frage der Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften zu klären, da die Voraussetzungen für eine hinreichende Verbindung zwischen dem Fahrer und einem oder allen an der Beförderung beteiligten Mitgliedstaaten rechtlich nicht festgelegt seien.

933. Im Übrigen sei die Verwendung des Be- und Entladeelements in der Richtlinie 2020/1057 in der Richtlinie 2020/1057 zur Feststellung der ausreichenden Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats nicht optimal. Die Fahrer wären nicht für das Be- und Entladen von Waren zuständig und in den meisten Fällen nicht verpflichtet, solche Tätigkeiten auszuführen. Nur gelegentlich führen die Fahrer Be- und Entladevorgänge von Waren durch. Nach Ansicht Rumäniens ist die Anwendung des Kriteriums des Verkehrsbetriebs geeignet, die für dieses Gebiet spezifische Flexibilität und Geschwindigkeit zu beeinträchtigen, was, wie sich aus der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt – ergebe, zu Situationen der Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften führen würde. Ändert sich während der Beförderung die Zahl der zusätzlichen Tätigkeiten, die mit einer bilateralen Güter- oder Personenbeförderung verbunden sind, so dass die Entsenderegelung anwendbar wird, so scheint der Beförderer nicht in der Lage zu sein, den zuständigen nationalen Behörden des Mitgliedstaats, in den der Fahrer entsandt wird, spätestens zu Beginn der Entsendung eine Entsendeerklärung abzugeben. gemäß Art. 1 Nr. 11 Buchst. a der Richtlinie 2020/1057.

934. Die Republik Polen macht geltend, dass die in Art. 1 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2020/1054 vorgesehenen Ausnahmen Zweifel an ihrer Auslegung aufkommen ließen, die darauf hindeuteten, dass sie auf unangemessen konstruierten Kriterien beruhten. Was Art. 1¹ Abs. 3 der Richtlinie 2020/1057 anbelangt, so scheint es sich in Anbetracht des Umstands, dass das Be- und Entladen grundsätzlich nur in dem Staat erfolgen kann, den der Fahrer durchquert, nur um die Staaten zu handeln, die auf der Strecke des bilateralen Verkehrs liegen. Außerdem wäre im Fall einer Befreiung nicht klar, wann die Anwendung der Vorschriften des Aufnahmestaats beginnen sollte, wenn der Fahrer eine zusätzliche Be- und Entladetätigkeit ausübt, die nicht in den Anwendungsbereich der Befreiung fällt. Ähnliche Zweifel bestehen hinsichtlich der Auslegung von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf die Abfertigung von Fluggästen. Im Übrigen sei es schwer nachzuvollziehen, warum zwei

Steuerbefreiungen für die Güterbeförderung zugelassen würden, während es für die Personenbeförderung nur eine Ausnahmeregelung gebe. Auch hierfür gibt es keine sachliche Rechtfertigung.

935. Viertens macht Rumänien geltend, dass die Regelung der Entsendung im Bereich des Verkehrs im Hinblick auf das Kriterium des Beförderungsumsatzes unmittelbare Auswirkungen auf den Markt hätte. Sowohl von nichtbilateralen Beförderungen (die als solche oder als zusätzliche Tätigkeiten durchgeführt werden) als auch von Beförderungen im kombinierten Verkehr würde abgeraten. In diesem Zusammenhang weist Rumänien auf die Besonderheiten des EU-Verkehrsmarktes hin, der sich hauptsächlich aus KMU zusammensetzt.

– *Zur Unangemessenheit und Unnötigkeit des "hybriden Modells", um zur Erreichung der verfolgten Ziele beizutragen*

936. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, dass die in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Maßnahmen, nachdem sie sich für das oben in Rn. 864 genannte "hybride Modell" entschieden hätten, nicht geeignet seien, da sie nicht geeignet seien, ein Gleichgewicht zwischen den mit ihnen verfolgten Zielen zu wahren, und keines von ihnen ermögliche.

937. Was also erstens das Ziel betrifft, zufriedenstellende Arbeitsbedingungen und einen sozialen Schutz für die Fahrer zu erreichen, so würde sich die höhere Vergütung, die den Fahrern gewährt werden könnte, in den meisten Fällen nur auf kurze Zeiten beziehen, die sie im Be- oder Entladeland verbracht haben, so dass sich die Arbeitsbedingungen und der soziale Schutz der Fahrer nur geringfügig verbessern würden.

938. Was zweitens das Ziel anbelangt, angemessene Bedingungen für die Unternehmen und einen fairen Wettbewerb zwischen den Kraftverkehrsunternehmen und den im Drittverkehr tätigen Verkehrsunternehmen zu schaffen, ist das Hybridmodell gleichbedeutend mit unlauterem Wettbewerb. Der komparative Vorteil der in den Mitgliedstaaten in Randlage niedergelassenen Luftfahrtunternehmen liegt in ihren niedrigeren Kosten, die unter anderem auf niedrigere Lebenshaltungskosten und damit niedrigere Löhne zurückzuführen sind. Durch die Anwendung des Hybridmodells werden Verkehrsunternehmen, die im Drittverkehr tätig sind, in eine weniger wettbewerbsfähige Position versetzt als Verkehrsunternehmen, die im bilateralen Verkehr tätig sind. Dies würde den Wettbewerb zwischen dem Zentrum der Europäischen Union, in dem die Verkehrsunternehmer hauptsächlich bilaterale Beförderungen durchführen, und den Mitgliedstaaten wie Bulgarien, in denen die Verkehrsunternehmer hauptsächlich Beförderungen für Dritte durchführen, verzerren. Was drittens das Ziel der Erleichterung des freien grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs anbelangt, so schränkt das hybride Modell diese Freiheit ein, da es zu höheren Kosten führt.

939. Das hybride Modell ist daher weder angemessen noch erforderlich. Es besteht keine ausreichend starke Verbindung zu einem der Länder, die der Fahrer durchquert. Unabhängig vom Abgangs- oder Bestimmungsmitgliedstaat verrichten Arbeitnehmer, die im bilateralen Verkehr eingesetzt werden, die gleiche Arbeit wie Arbeitnehmer, die im Drittverkehr eingesetzt werden. Der Abgangs- oder Bestimmungsmitgliedstaat hat keinen Einfluss auf die Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Aufnahmestaat. Andererseits besteht im Rahmen von Kabotagebeförderungen ein klarer Bezug zu einem Gebiet.

940. Es gibt keinen triftigen Grund, warum ein Arbeitnehmer, der einem Beförderungsunternehmen eines Dritten zugewiesen ist, in den Genuss besserer Arbeitsbedingungen und eines besseren Sozialschutzes kommen sollte, während ein Arbeitnehmer, der zu einem bilateralen Beförderungsbetrieb überführt wird, nicht in den Genuss dieser Bedingungen kommen sollte. Das Abgangs- oder Bestimmungsland der Ladung ist kein relevantes Kriterium für die Anwendung unterschiedlicher Sozialschutzniveaus auf Fahrer.

– *Zu den unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen*

941. Mehrere der antragstellenden Mitgliedstaaten machen geltend, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 über die Entsendung von Kraftfahrern gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, da sie negative Auswirkungen verursachten, die in keinem Verhältnis zu den Vorteilen stünden, die sie mit sich brächten.

942. So macht die Republik Litauen geltend, dass die Entsendevorschriften den Verkehrsunternehmen einen besonders hohen und ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand auferlegten, der von der Erbringung von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten abhalte. Bei der Durchführung von Kabotage- oder kurzfristigen Beförderungen durch Dritte ist der Dienstleistungserbringer verpflichtet, sich an die Anforderungen des Mitgliedstaats anzupassen, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Die alljährliche Anwendung der Entsendevorschriften allein aufgrund der Art des Geschäfts würde zu einer mittelbaren Diskriminierung von Verkehrsunternehmen in Randstaaten führen, kurzfristig von der Erbringung von Dienstleistungen abhalten und im Wesentlichen den Wettbewerb einschränken. Dies würde vor allem KMU betreffen, die 99 % des gesamten EU-Verkehrsmarktes ausmachen. Es ist auch wahrscheinlich, dass KMU ihre Kabotage- und grenzüberschreitenden Beförderungen einstellen oder beschließen, ihre Tätigkeit in die Mitgliedstaaten zu verlagern, die sich in oder um das Zentrum der Union befinden. Bis zum Erlass der Richtlinie 2020/1057 gab es in diesem Bereich keinen Verwaltungsaufwand. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die

Richtlinie 96/71 einen Verwaltungsaufwand mit sich gebracht habe, da es keine Einstimmigkeit bei der Einbeziehung der Fahrer in ihren Anwendungsbereich gegeben habe.

943. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, dass die Anwendung der Entsendevorschriften auf Dritttransporte erhebliche Auswirkungen und nachteilige Auswirkungen auf die betroffenen Verkehrsunternehmer haben werde. In der Tat werden die Entsendevorschriften zusätzliche Arbeitskosten und vor allem sehr hohe Verwaltungskosten verursachen, die sich auf mindestens zwei Aspekte beziehen. Zum einen umfassen sie die Kosten für die Einhaltung der administrativen Anforderungen und Kontrollmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten (die höher sind als die Kosten einer herkömmlichen Entsendung). Zweitens umfassen sie die Kosten für die Dokumentation jeder Entsendung und die Anwendung der Vorschriften des Aufnahmestaats. Angesichts der Vielzahl von Ländern und Beförderungsvorgängen sowie der Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften wird es für den Beförderer sehr schwierig sein, zu beurteilen, wann eine Entsendung vorliegt und wann nicht.

944. Diese Beurteilung würde noch dadurch erschwert, dass in der Richtlinie 2020/1057 nicht klar ist, welche Entsendevorschriften auf Beförderungen Dritter anzuwenden sind. Die Berechnung, um festzustellen, an welchen Tagen und für wie lange ein Fahrer entsandt wurde, welche Verkehrsunternehmer unter Unterscheidung zwischen Drittbeförderung und bilateraler Beförderung sowie durch Verständnis und anschließende Anwendung der verschiedenen nationalen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten vornehmen müssen, würde für diese Verkehrsunternehmer, von denen die meisten KMU sind, eine schwere Belastung darstellen. Diese mangelnde Klarheit würde auch zu unterschiedlichen Auslegungen zwischen den Mitgliedstaaten führen, was den Verwaltungsaufwand und die Kosten weiter erhöhen würde. Der Europäische Ausschuss der Regionen (564) sowie Studien haben davor gewarnt, dass die Entsendevorschriften zu einem Anstieg der Verwaltungskosten für die Betreiber führen werden (565).

945. Die Belastung, die den Luftfahrtunternehmen auferlegt wird, wäre so schwer zu tragen, dass sie zu einer Neuorientierung auf andere Arten von Tätigkeiten, zur Verlagerung in Drittländer, zu Umsatzeinbußen oder sogar zu einem Konkurs führen könnte. Es ist auch wahrscheinlich, dass diese Belastung zu Ineffizienzen führen und die Umweltauswirkungen verschlimmern wird. Sie ist auch geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen, da die angefochtene Richtlinie keine Verpflichtungen auferlegt und nicht für Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten der Union gilt.

946. Rumänien macht ferner geltend, dass die streitige Regelung angesichts der oben in den Nrn. 931 bis 933 genannten Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit (Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Aufnahmemitgliedstaats, der Schnelligkeit und der Flexibilität) geeignet sei, die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen durch KMU zu stören und ihnen Verpflichtungen aufzuerlegen, die in keinem Verhältnis zu den Vorteilen für die Fahrer stünden

947. Die Republik Polen macht geltend, dass die Beförderungsunternehmen infolge der Umsetzung der Entsendebestimmungen der Richtlinie 2020/1057 hohe Kosten tragen müssten. Diese Kosten ergeben sich zum einen aus der Notwendigkeit, die Vergütung der Fahrer an die in den betreffenden Mitgliedstaaten geltenden Tarife anzupassen, und zum anderen aus dem Verwaltungsaufwand.

948. Was erstens die Vergütung der Fahrer nach den in der Folgenabschätzung enthaltenen Informationen – sozialer Aspekt betrifft, so bestehen zwischen den Mitgliedstaaten grundlegende Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Gehälter der Fahrer. Angesichts der Tatsache, dass die lohnabhängigen Kosten rund 30 % der Betriebskosten der Fluggesellschaften ausmachen, wäre eine derart signifikante Änderung der Löhne eine immense Belastung für die Unternehmen und entscheidend für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Wie die Kommission ausführt, beruht der Wettbewerb in diesem Sektor hauptsächlich auf dem Preis. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Markt für Verkehrsdienstleistungen von KMU mit begrenztem Kapital dominiert wird. Diese hohen Ausgaben könnten daher die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Unternehmen übersteigen, was wiederum zu ihrem Bankrott und zur Zunahme illegaler Praktiken und Scheinselbstständigkeit führen würde.

949. In Bezug auf diese Kosten und die Vorteile der Fahrer weist die Republik Polen darauf hin, dass, wie die Kommission ausgeführt habe, in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Unterbewertung der Löhne nur die Situation der Fahrer verbessert werde, die mehr Zeit in dem Staat verbrachten, durch den sie reisen. Dies liegt daran, dass der kurze Aufenthalt der anderen Fahrer eine effektive Kontrolle verhindert. Daher sollte die Anwendung der Vorschriften des Durchführstaats in Bezug auf sie als unangemessene Anforderung angesehen werden.

950. Was zweitens den Verwaltungsaufwand betrifft, so wird dieser zusätzliche Kosten verursachen. Obwohl die Anforderungen der Richtlinie 2014/67/EU auf Fahrer beschränkt sind, müssten für jeden Fahrer, der unter die Entsendevorschriften fällt, zusätzliche Dokumente erstellt und übersetzt werden. Noch wichtiger ist, dass die Beförderer verpflichtet wären, die durchgeführten Transportvorgänge kontinuierlich zu analysieren, um die geltenden Vorschriften zu ermitteln. Wenn es sich bei den anwendbaren Vorschriften um die des Transitstaats handelt, müssen diese übersetzt und die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen geändert werden. Aus den vom Sektor vorgelegten Berechnungen geht hervor, dass die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Anwendung der Vorschriften des Aufnahmestaats über die Löhne der Fahrer für ein einzelnes

Verkehrsunternehmen bis zu 14 000 Euro pro Jahr betragen können. In diesen Kosten wären noch nicht einmal die Kosten für Kontrollen und mögliche Bußgelder enthalten.

951. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer zu ihrer Unterstützung beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

ii) Analysieren

– Vorbemerkungen

952. Aus der oben in den Nrn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass der Gerichtshof im vorliegenden Fall, um auf die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehen zu können, prüfen muss, ob der Unionsgesetzgeber, indem er in Art.¹ Abs. 3 bis 7 der Richtlinie 2020/1057 im Licht ihrer Erwägungsgründe 7 bis 13 die besonderen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern im Bereich des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs den weiten Ermessensspielraum, über den sie im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt (566), eindeutig überschritten hat, indem sie sich für Maßnahmen entschieden hat, die im Hinblick auf die von ihr verfolgten Ziele offensichtlich ungeeignet sind oder Nachteile verursachen würden, die außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.

953. Insoweit weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof auch anerkannt hat, dass die Rechtsvorschriften der Union über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in einen Bereich fallen, in dem das Handeln des Unionsgesetzgebers Entscheidungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art umfasst und in dem er komplexe Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen hat, und dass Somit verfügt der Gesetzgeber in einem solchen Bereich über einen weiten Ermessensspielraum (567).

954. Bevor ich mit der Prüfung der Verhältnismäßigkeit fortfahre, ist ebenfalls vorab darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus dem oben in Nr. 844 angeführten achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057 ergibt, die Bestimmungen dieser Richtlinie über die besonderen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern die allgemeinen Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern ergänzen, Richtlinie 96/71 vorgesehen ist. Indem die Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 das Vorliegen einer Entsendung bei bestimmten Arten von Beförderungen ausschließen und die Anwendbarkeit dieser Richtlinie in bestimmten anderen Fällen anerkennen, begrenzen und präzisieren sie zum einen den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71. Verglichen mit den Regelungen der letztgenannten Richtlinie stellen die Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 somit eine *lex specialis* dar. Unter diesen Umständen ist diese Regelung im rechtlichen und in der Rechtsprechung zur Richtlinie 96/71 stehenden rechtlichen und rechtlichen Kontext zu prüfen, zu der sie gehört.

955. In diesem Zusammenhang ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof, wie oben in den Nrn. 874 ff. ausgeführt, im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) im Wesentlichen implizit einen Ansatz für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehr gebilligt hat, der auf einer Differenzierung nach der Art der Beförderung beruht, da der Gerichtshof in diesem Urteil selbst die Entsendevorschriften geprüft hat, die sich aus der Richtlinie 96/71 ist nach dem in ihrer früheren Rechtsprechung und insbesondere im Urteil [Dobersberger](#) entwickelten Kriterium des "hinreichenden Zusammenhangs" auf verschiedene Arten von Beförderungen unterschiedlich anwendbar.

956. Zweitens hat der Gerichtshof im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweg](#) bereits spezifische Kriterien für das Vorliegen eines "hinreichenden Zusammenhangs" im Einklang mit der Rechtsprechung für bestimmte Arten von Beförderungen aufgestellt. So, wie ich schon angemerkt habe. In den Rn. 877 bis 880 des vorliegenden Urteils hat es zum einen entschieden, dass ein Fahrer, der im Rahmen der Güterbeförderung auf der Straße durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats fährt oder nur eine *bilaterale Beförderung* durchführt, nicht als "entsandt" im Sinne der Richtlinie 96/71 angesehen werden kann, und zum anderen nur als Fahrer, der *Kabotagebeförderungen* durchführtgrundsätzlich als in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats entsandt im Sinne der Richtlinie 96/71 anzusehen ist.

957. Dagegen hat der Gerichtshof für die beiden anderen Arten von Beförderungen, die den Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 unterliegen, nämlich den kombinierten Verkehr und den Drittverkehr, keine spezifischen Kriterien für das Vorliegen eines "hinreichenden Zusammenhangs" entwickelt.

958. Auch wenn das Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) nach dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 ergangen ist, ergibt sich aus der Ex-tunc-Wirkung der Urteile des Gerichtshofs(568), dass die Vorschriften über die Entsendung internationaler Fahrer im Transitverkehr, im bilateralen Verkehr und in der Kabotage nach der Richtlinie 96/71 in ihrer Auslegung durch dieses Urteil die Rechtsvorschriften darstellen, die vor der Erlass der Richtlinie 2020/1057.

959. Daraus folgt erstens, dass die Richtlinie 2020/1057 mit Ausnahme einiger weniger Aspekte – wie der in Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 3 und 4 sowie Art.¹ Abs. 4 Unterabs. 3 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Ausnahmen – für diese drei Beförderungsarten die Vorschriften über die Entsendung von Fahrern im Vergleich zu der unter der Richtlinie 96/71 bestehenden Situation nicht geändert hat.

960. Zweitens würde die Nichtigerklärung der Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 über diese drei Beförderungsarten im Wesentlichen – abgesehen von einigen wenigen Aspekten – keine Änderung der Vorschriften über die Entsendung von Fahrern zur Folge haben.

961. Da der Erlass der Richtlinie 2020/1057 jedoch der Verkündung des [Urteils Federatie Nederlandse Vakbeweg vorausging](#), ist es im vorliegenden Fall nicht möglich, – wie ich in Rn. 394 ausgeführt habe – wie bei Art. 1 Abs. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass dieser Richtlinie das geltende Recht in Bezug auf diese drei Arten von grenzüberschreitenden Beförderungen tatsächlich "kodifiziert" hat (569). Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Maßnahmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Rechtsvorschriften vor und nach dem Erlass der streitigen Richtlinie zumindest für diese drei Arten des grenzüberschreitenden Verkehrs identisch sind.

962. Unter diesen Umständen im Einklang mit der in den Rn. 52 ff. angeführten Rechtsprechung und im Einklang mit Rn. 952. Im vorliegenden Fall wird im vorliegenden Fall bei der Prüfung der Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3, 4, 5 und 7 der Richtlinie 2020/1057 zu klären sein, ob durch den Erlass einer Rechtsvorschrift, die die Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern in Bezug auf bilateralen Beförderungen, des Transits und der Kabotage hat der Unionsgesetzgeber das weite Ermessen, über das er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, eindeutig überschritten, indem er sich für eine Maßnahme entschieden hat, die im Hinblick auf die von ihm verfolgten Ziele offensichtlich ungeeignet ist oder Nachteile verursacht, die außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.

963. Unter diesem Gesichtspunkt sind daher die verschiedenen Klagegründe zu prüfen, mit denen die Verhältnismäßigkeit von Art. 1 Abs. 3^{bis 7} der Richtlinie 2020/1057 in Frage gestellt werden soll.

– *Zu den Zielen der in der Richtlinie 2020/1057 festgelegten besonderen Vorschriften über die Entsendung von Fahrern*

964. Um die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit prüfen zu können, sind zunächst die mit der streitigen Regelung verfolgten Ziele zu bestimmen, deren Rechtmäßigkeit von den klagenden Mitgliedstaaten nicht bestritten wird.

965. Wie sich aus den Nrn. 841 bis 844 des vorliegenden Urteils und den dort angeführten Erwägungsgründen der Richtlinie 2020/1057 ergibt, besteht das allgemeine Ziel der Regelung über die Entsendung von Verkehrsunternehmern darin, den freien Dienstleistungsverkehr zu erleichtern, indem koordiniert festgelegt wird, welcher Mitgliedstaat dessen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für einen Arbeitnehmer in einer grenzüberschreitenden Situation gelten müssen. Das spezifische Ziel der Richtlinie 2020/1057 besteht darin, den Besonderheiten des Straßenverkehrssektors Rechnung zu tragen, indem bestimmte Kategorien von Vorgängen von den Entsendevorschriften ausgenommen werden, wobei ein angemessener Schutz der Arbeitnehmer gewahrt bleibt. Diese Ziele müssen im Lichte der oben beschriebenen besonderen Aspekte des Verkehrssektors bewertet werden.

966. Aus diesen Erwägungsgründen geht ferner hervor, dass der rechtliche Rahmen für die Entsendung auf einem Ausgleich zwischen zwei Interessen beruht, nämlich zum einen sicherzustellen, dass Unternehmen Dienstleistungen im Binnenmarkt erbringen können, indem sie Arbeitnehmer aus dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, in den Mitgliedstaat entsenden, in dem sie ihre Dienstleistungen erbringen, und zum anderen zum anderen zum Schutz der Rechte der entsandten Arbeitnehmer. Mit dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 wollte der Unionsgesetzgeber somit den freien Dienstleistungsverkehr auf einer gerechten Grundlage gewährleisten, d. h. innerhalb eines Regelungsrahmens, der den Wettbewerb gewährleistet, der nicht darauf beruht, dass in ein und demselben Mitgliedstaat wesentlich unterschiedliche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen angewandt werden, je nachdem, ob der Arbeitgeber in diesem Mitgliedstaat ansässig ist oder nicht.

– *Zur Ungeeignetheit des Kriteriums, das auf die Art der Beförderung abgestellt ist*

967. Was zunächst das Vorbringen der antragstellenden Mitgliedstaaten betrifft, das auf die Art der Beförderung gestützte Kriterium sei ungeeignet, weise ich darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum, über den der Unionsgesetzgeber sowohl im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik(570) als auch im Bereich der Regulierung auf Unionsebene verfügt, über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen(571) umfasst zweifellos auch die Wahl des Kriteriums, anhand dessen das Vorliegen einer "hinreichenden Bindung" zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach den vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung aufgestellten Kriterien bestimmt wird.

968. Jede in Art. 1 Abs. 3^{bis 7} der Richtlinie 2020/1057 berücksichtigte Beförderungsart weist eine unterschiedliche Verbindung entweder zum Hoheitsgebiet des Niederlassungsmitgliedstaats des Verkehrsunternehmers oder zum Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Aufnahmemitgliedstaaten auf. So kann z. B. bei einer Kabotage, bei der die Beförderung ausschließlich im Hoheitsgebiet eines anderen Aufnahmemitgliedstaats als des Niederlassungsmitgliedstaats erfolgt, davon ausgegangen werden, dass die

Arbeitsleistung des Fahrers im Rahmen solcher Beförderungen einen hinreichenden Bezug zu diesem Hoheitsgebiet aufweist. ausreichender Anschluss (572). Bei bilateralen Beförderungen ist der Ausgangs- oder Ankunftsort der Beförderung der Niederlassungsmitgliedstaat, während bei der Durchführung die Beförderung im Aufnahmemitgliedstaat stattfindet, ohne dass sich jedoch der Start- oder Ankunftsort der Beförderung in diesem Staat befindet, was bedeutet, dass davon auszugehen ist, dass der Fahrer im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er arbeitet, Dienstleistungen begrenzter Art erbringt. gesendet wird (573). Bei nichtbilateralen Beförderungen (Drittbeförderungen) findet die Beförderung hingegen zwischen zwei Aufnahmestaaten statt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Leistung des Fahrers keinen Bezug zum Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufweist, in dem der Beförderer niedergelassen ist.

969. Diese Erwägungen zeigen meines Erachtens, dass, da jede der verschiedenen Beförderungsarten einen unterschiedlichen Bezug zum Hoheitsgebiet des Niederlassungsmitgliedstaats oder des Aufnahmemitgliedstaats aufweist, ein Kriterium, das auf der Art der Beförderung beruht, um das Vorliegen eines "hinreichenden Zusammenhangs" zwischen der Erbringung dieser Dienstleistung und dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu bestimmen, nicht offensichtlich ungeeignet erscheint. Im Übrigen trägt ein solches Kriterium entgegen dem Vorbringen einiger ersuchender Mitgliedstaaten durch die Differenzierung der Rechtsvorschriften nach dem Zusammenhang zwischen der Leistung und dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats den Besonderheiten jeder dieser Arten von Beförderungsdienstleistungen Rechnung. Anstatt sich nur auf das Gebiet zu konzentrieren, in dem sich der Arbeitnehmer aufhält, hat der Unionsgesetzgeber den Zusammenhang zwischen der Art der erbrachten Dienstleistung und dem Zusammenhang zwischen der Art der erbrachten Dienstleistung und der Verbindung zwischen dem Niederlassungsmitgliedstaat verglichen, um die Erbringung dieser Dienstleistungen durch die Unternehmen zu erleichtern, ohne den Schutz der Arbeitnehmerrechte der Fahrer ernsthaft zu beeinträchtigen.

970. Daraus folgt meines Erachtens, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen des weiten Ermessens, über das er in diesem Bereich verfügt, ein solches Kriterium hätte wählen können.

971. Im Übrigen hat der Gerichtshof, wie ich oben in Nr. 955 ausgeführt habe, im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) im Wesentlichen implizit einen Ansatz für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehr gebilligt, der auf einer Differenzierung nach der Art der Beförderung beruht. In diesem Urteil selbst hat es die sich aus der Richtlinie 96/71 ergebenden Entsendevorschriften dahin ausgelegt, dass sie nach dem Kriterium der "ausreichenden Verbindung" auf verschiedene Arten von Beförderungen unterschiedlich anwendbar sind.

972. Im Übrigen hat der Gerichtshof, wie ich oben in Nr. 956 ausgeführt habe, im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) bereits spezifische Kriterien für das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" für bilaterale Beförderungen, den Transit und die Kabotage aufgestellt. Unter diesen Umständen können die antragstellenden Mitgliedstaaten nicht geltend machen, dass das auf der Art der Beförderung beruhende Kriterium für diese Art von Beförderungen ungeeignet sei, da es die tatsächliche Verbindung zwischen dem Fahrer und dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates nicht hinreichend berücksichtigt.

973. In Bezug auf den kombinierten Verkehr hat der Gerichtshof im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) klargestellt, dass grenzüberschreitende Beförderungen von dem Mitgliedstaat, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder umgekehrt nicht in den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie fallen Arbeitnehmer (574). Diese Erwägungen erstrecken sich meines Erachtens auf die in Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 genannten Beförderungen, die nunmehr das Vorliegen einer Entsendung für erste oder letzte Straßenfahrten einer Beförderung im kombinierten Verkehr, die *isoliert betrachtet* aus bilateralen Beförderungen besteht, vollständig ausschließt.

974. In Bezug auf nichtbilaterale Beförderungen habe ich oben in den Nrn. 858 und 859 darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2020/1057 im Gegensatz zu den anderen oben genannten Beförderungsarten^{in ihrem} Art. 1 keinen Absatz vorsieht, der die Entsendung von Fahrern für diese Art von Beförderungen regelt. Sie beschränkt sich in ihrem dreizehnten Erwägungsgrund auf die Feststellung, dass diese Art von Beförderung dadurch gekennzeichnet sei, dass der Fahrer grenzüberschreitende Beförderungen außerhalb des Mitgliedstaats ausführe, in dem das Entsendeunternehmen niedergelassen sei, und dass die erbrachten Dienstleistungen einen Bezug zu den betreffenden Aufnahmemitgliedstaaten und nicht zum Niederlassungsmitgliedstaat aufwiesen.

975. Folglich stellt die Richtlinie 2020/1057 nur klar, dass bei Beförderungen Dritter stets eine Entsendung des Fahrers vorliegt, da die Dienstleistung außerhalb des Niederlassungsmitgliedstaats erbracht wird und daher keine hinreichende Verbindung zu diesem Staat besteht. Es wird jedoch nicht genau klargestellt, welche der Vorschriften für die Entsendung gelten wird, oder genauer gesagt, mit welchem der betreffenden Aufnahmemitgliedstaaten die Leistung in ausreichendem Zusammenhang steht.

976. Insoweit weise ich darauf hin, dass sich aus der Rechtsprechung ergibt, dass ein Erwägungsgrund als solcher keine Rechtsnorm darstellt und daher keinen eigenen rechtlichen Wert hat, aber er gibt Aufschluss darüber, wie eine Rechtsnorm oder ein Rechtsbegriff in dem Rechtsakt, der *sie enthält*, auszulegen ist.). Daraus folgt, dass der Aufnahmemitgliedstaat, mit dem eine hinreichende Verbindung zwischen der Leistung und seinem Hoheitsgebiet besteht und dessen Rechtsvorschriften daher anwendbar sind, anhand der oben in Rn. 876 angeführten Kriterien der Rechtsprechung zu bestimmen ist.

977. In Bezug auf den Drittverkehr ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber beschlossen hat, die Durchführung effizienter Beförderungen durch Unternehmen zu erleichtern, indem er bestimmte Beförderungen Dritter, die mit bilateralen Beförderungen verbunden sind, vom Anwendungsbereich der Entsendemodalitäten ausnimmt, wie dies in den Ausnahmen im Sinne von Art. 1 vorgesehen ist, Absatz 3 Unterabsätze 3 und 4 sowie Absatz 4 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2020/1057. Für alle diese Beförderungen Dritter findet keine Entsendung statt, so dass die Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem der Beförderer niedergelassen ist, gelten.

978. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass durch den Erlass sektoraler Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, die auf dem Bestehen einer hinreichenden Verbindung zwischen dem Fahrer und der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erbrachten Dienstleistung beruhen und die auf einem Kriterium beruhen, das zwischen den verschiedenen Arten von Beförderungen nach dem Grad der Anbindung an das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats unterscheidet, Der Unionsgesetzgeber hat im Rahmen des weiten Ermessens, über das er in diesem Bereich verfügt, kein Kriterium angewandt, das im Hinblick auf die Ziele, die er mit der streitigen Regelung verfolgen wollte, offensichtlich ungeeignet war.

979. Diese Beurteilung kann durch das Vorbringen der antragstellenden Mitgliedstaaten nicht in Frage gestellt werden.

980. Als Erstes machen die antragstellenden Mitgliedstaaten geltend, dass es andere Kriterien oder Parameter gebe, die für die Festlegung der Vorschriften über die Entsendung von Fahrern besser geeignet seien als dasjenige, das auf der Art der Beförderungen beruhe.

981. Was insoweit erstens das Vorbringen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern betrifft, dass eine angemessene und weniger belastende Maßnahme als die Anwendung des Kriteriums der Art der Beförderung darin bestünde, den grenzüberschreitenden Verkehr vollständig von den Vorschriften über die Entsendung und die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Aufnahmemitgliedstaat auszunehmen, so würde es nicht möglich sein, ein Gleichgewicht zwischen den Interessen, da eine solche Lösung weder offenkundig dem vorrangigen Ziel der Richtlinie 2020/1057 über den sozialen Schutz der Arbeitnehmer entspräche, noch zu einem faireren Wettbewerb beitragen würde, um den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage, d. h. innerhalb eines Regelungsrahmens, der den Wettbewerb gewährleistet, zu gewährleisten. Eine solche Lösung war von der Kommission bereits während des Gesetzgebungsverfahrens in Erwägung gezogen und abgelehnt worden (577).

982. Was zweitens die Verwendung eines Kriteriums betrifft, das auf der Dauer des Aufenthalts der Fahrer im Aufnahmestaat beruht, so hätte es sich zusammenfassend um ein Kriterium handeln können, das der Unionsgesetzgeber bei der Festlegung der Vorschriften über die Entsendung von Fahrern hätte berücksichtigen können. Wie im Folgenden in den Rn. 1024 ff. näher erläutert wird, hatte die Kommission dieses Kriterium in den Vorschlag für eine Entsenderichtlinie übernommen.

983. Wie sich jedoch aus den Nrn. 53 und 56 des vorliegenden Urteils sowie aus der dort angeführten Rechtsprechung ergibt, ist es nicht Sache des Gerichtshofs, die Beurteilung des Unionsgesetzgebers bei der Ausübung einer Befugnis, die politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen und komplexe Beurteilungen umfasst, durch seine eigene zu ersetzen. Es ist Sache des Gerichtshofs, zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber sein weites Ermessen in Bezug auf die komplexen Beurteilungen und Beurteilungen, die er vorzunehmen hatte, offensichtlich überschritten hat, indem er sich für Maßnahmen entschieden hat, die im Hinblick auf das verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet waren. Es geht also nicht darum, ob eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme die einzig oder die bestmögliche war, da nur die offensichtliche Unangemessenheit dieser Maßnahme im Hinblick auf das Ziel, das die zuständigen Organe verfolgen wollen, die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigen kann.

984. Aus der oben in den Nrn. 967 bis 978 dargelegten Analyse ergibt sich, dass das vom Unionsgesetzgeber in der Richtlinie 2020/1057 herangezogene Kriterium, das auf der Typologie des Verkehrsbetriebs beruht, im Hinblick auf die Ziele, die der Unionsgesetzgeber mit der streitigen Regelung verfolgen wollte, nicht offensichtlich ungeeignet ist.

985. Im Übrigen ist es, wie im Rahmen der Analyse der anderen Rechtsakte des Mobilitätspakets(578) ausgeführt worden ist, Sache des Gesetzgebers, im Rahmen des weiten Ermessens, über das er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, eine Abwägung zwischen den verschiedenen Zielen und Interessen vorzunehmen, die auf dem Spiel stehen, indem er die spezifische Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer wählt, die er für angemessen hält. sofern diese Maßnahme geeignet ist, die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Die Suche nach diesem Gleichgewicht ist im Wesentlichen eine politische Entscheidung, für die der Gesetzgeber, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, über ein weites Ermessen verfügen muss(579).

986. Selbst wenn unter diesen Umständen andere Maßnahmen zur Festlegung der Regeln für die Entsendung von Fahrern, wie z. B. Maßnahmen zur Anwendung eines Kriteriums nach der Aufenthaltsdauer der Fahrer im Aufnahmestaat, denkbar gewesen wären, stellt dies keinen Verstoß des Unionsgesetzgebers gegen den

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar, sofern die vom Gesetzgeber gewählte Maßnahme nicht offensichtlich ungeeignet ist.

987. Aus diesen Erwägungen folgt, dass alle anderen Argumente der Mitgliedstaaten, einschließlich derjenigen, die sich auf Präzedenzfälle in der Rechtsprechung des Gerichtshofs stützen(580), mit denen dargetan werden soll, dass das auf die Dauer gestützte Kriterium angemessener wäre als das letztlich in der Richtlinie 2020/1057 festgelegte Kriterium, ins Leere gehen und daher zurückzuweisen sind.

988. Zweitens machen einige Mitgliedstaaten geltend, dass das auf die Art der Beförderung gestützte Kriterium ungeeignet sei, da es Unsicherheiten hinsichtlich der Bestimmung des Aufnahmemitgliedstaats und damit der anwendbaren Rechtsvorschriften schaffe.

989. Insoweit weise ich jedoch allgemein darauf hin, dass, wie sich aus dem siebten Erwägungsgrund ausdrücklich ergibt, der Ansatz des Gesetzgebers darauf abzielte, die Anwendung der sektoralen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern zu *erleichtern*. Unter diesem Gesichtspunkt nimmt die Richtlinie 2020/1057 in Anwendung dieses Kriteriums, das auf der Art der Beförderung beruht, bestimmte Beförderungen von der Anwendung der Richtlinie 96/71 aus, und umgekehrt unterliegen die nicht befreiten Beförderungen weiterhin dieser Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern.

990. So legt die Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf bilaterale Beförderungen, Durchfahren und Teile des kombinierten Verkehrs, wie sie im Hinblick auf Art. 1 Abs. 6 dieser Richtlinie bestimmt werden, eindeutig fest, dass keine Entsendung des Fahrers vorliegt und daher das Recht des Mitgliedstaats gilt, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist. Bei der Kabotage hingegen stellt die Richtlinie klar, dass eine Entsendung in den Aufnahmemitgliedstaat erfolgt, in dessen Hoheitsgebiet die Beförderung stattfindet. Folglich gelten für die Entsendung die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats. Was schließlich die nichtbilateralen Beförderungen (Drittbeförderungen) betrifft, stellt die Richtlinie 2020/1057, wie ich oben in den Rn. 858, 859 und 974 ausgeführt habe, klar, dass eine Entsendung vorliegt, gibt aber nicht an, in welchen Aufnahmemitgliedstaat die Entsendung erfolgt. Dieser Zustand muss von Fall zu Fall auf der Grundlage einer Analyse auf der Grundlage der in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien festgestellt werden, was Sache des Unternehmens ist.

991. In diesem Zusammenhang sehe ich keine Unsicherheit, die die Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf die Bestimmung des betreffenden Mitgliedstaats und damit der für die in der vorstehenden Randnummer genannten Beförderungen anwendbaren Rechtsvorschriften schafft. Vielmehr hat die Richtlinie 2020/1057 die Unsicherheit beseitigt, die durch die unterschiedliche Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 96/71 in den einzelnen Mitgliedstaaten vor dem Erlass der neuen Rechtsvorschriften entstanden war.

992. Rumänien und insbesondere die Republik Polen verweisen jedoch auf die in Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 3 und 4 sowie Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3 ^{der Richtlinie} 2020/1057 vorgesehenen Ausnahmen.

993. Insoweit stimme ich in Bezug auf die Frage, wann die Entsendevorschriften anwendbar sind, mit dem Rat darin überein, dass sich bereits aus dem Wortlaut von Art. ¹ Abs. ³ der Richtlinie 2020/1057 ergibt, dass, wenn während der Hinreise eines bestimmten bilateralen Geschäfts mehr als ein zusätzlicher Umsatz durchgeführt wird, die Steuerbefreiung für bilaterale Umsätze kann von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht angewandt werden. Zu den Zweifeln an Art. ¹ Abs. ⁴ der Richtlinie 2020/1057 ist festzustellen, dass die Republik Polen nicht erläutert, welche Zweifel sie hat. In Bezug auf den Grund, warum nur ein zusätzlicher Vorgang genehmigt wird und nicht mehrere, ist es eine politische Entscheidung des Gesetzgebers, einen angemessenen Ausgleich zwischen den auf dem Spiel stehenden Interessen herzustellen, in dessen Rahmen er über ein weites Ermessen verfügt, wie u. a. oben in Rn. 985 ausgeführt. Zu dem Grund, warum eine zusätzliche Beförderung im Rahmen einer bilateralen Beförderung aus dem Niederlassungsmitgliedstaat genehmigt wird, während bei der Rückreise zwei Beförderungen genehmigt werden, wenn während der Beförderung aus dem Niederlassungsmitgliedstaat keine zusätzliche Beförderung durchgeführt wurde, erläuterte der Rat, dass dies mit der Möglichkeit zusammenhängt, die in Erwägungsgrund 9 genannten Vorschriften anzuwenden. Wenn der Fahrer den Niederlassungsmitgliedstaat verlässt, ist es für die Aufsichtsbehörden unmöglich zu wissen, wie viele zusätzliche Vorgänge der Fahrer anschließend auf der Rückfahrt durchführen wird. Während der Rückfahrt können die Vollzugsbehörden jedoch herausfinden, was der Fahrer zuvor getan hat

994. Drittens macht Rumänien geltend, dass die Richtlinie 2020/1057 unmittelbare Auswirkungen auf den Markt habe und geeignet sei, bestimmte Verkehrstätigkeiten zu entmutigen.

995. Wie ich oben in den Nrn. 841 bis 844 und 964 bis 966 ausgeführt habe, besteht das erklärte Ziel der Richtlinie 2020/1057 darin, ein angemessenes Gleichgewicht herzustellen, um einerseits zufriedenstellende Arbeitsbedingungen und einen angemessenen Sozialschutz für die Fahrer und andererseits angemessene Bedingungen für die Unternehmen und einen fairen Wettbewerb für den Güterkraftverkehr zu gewährleisten, überdies. Daraus folgt, dass die Richtlinie 2020/1057 durch die Gewährleistung eines besseren Schutzes der entsandten Arbeitnehmer die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union im Rahmen eines Wettbewerbs gewährleisten soll, der nicht von übermäßigen Unterschieden bei den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abhängt, die in ein und demselben Mitgliedstaat auf Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten angewandt werden.

996. In einem solchen Kontext kann die Gültigkeit der Richtlinie 2020/1057 nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, dass der Unionsgesetzgeber bestimmte Tätigkeiten auf dem Markt nicht zum Nachteil einer Verringerung des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer begünstigt habe. Wie ich oben in Rn. 985 ausgeführt habe, fällt eine solche Abwägung vollständig in das Ermessen, über das der Unionsgesetzgeber im vorliegenden Fall verfügt.

– *Zur Unangemessenheit und Unnötigkeit des "hybriden Modells", um zur Erreichung der verfolgten Ziele beizutragen*

997. Zu den Klagegründen und Argumenten, die die Republik Bulgarien und die Republik Zypern im Hinblick auf die Unangemessenheit und Unnötigkeit des "hybriden Modells" vorbringen, um zur Erreichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele beizutragen, verweise ich zunächst auf die u. a. oben in Nr. 985 dargelegten Erwägungen, aus denen hervorgeht, dass Zum einen, dass es Sache des Unionsgesetzgebers ist, die verschiedenen auf dem Spiel stehenden Ziele und Interessen abzuwägen, indem er die geeignete konkrete Maßnahme wählt, um einen angemessenen Ausgleich zwischen diesen Zielen und Interessen herzustellen, und zum anderen, dass die Suche nach diesem Gleichgewicht eine politische Entscheidung ist, bei der der Gesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt.

998. Insoweit habe ich bereits oben in Nr. 60 darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen auf der Grundlage der in der gesamten Union herrschenden Situation und nicht auf der Grundlage der besonderen Situation eines einzelnen Mitgliedstaats vornehmen muss. Im Übrigen habe ich in den Rn. 219 und 220 des vorliegenden Urteils auch darauf hingewiesen, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass dem Unionsgesetzgeber nicht die Möglichkeit genommen werden kann, einen Gesetzgebungsakt, insbesondere im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, an jede Änderung der Umstände oder an jede Entwicklung des Wissensstandes anzupassen. unter Hinweis auf seine Aufgabe, den Schutz der im AEU-Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen zu gewährleisten und den in Artikel 9 AEUV verankerten Querschnittszielen der Union Rechnung zu tragen, einschließlich der Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes (581);

999. Insbesondere hat der Gerichtshof insoweit bereits anerkannt, dass der Unionsgesetzgeber angesichts der bedeutenden Entwicklungen, die sich auf den Binnenmarkt ausgewirkt haben, zu denen vor allem die aufeinanderfolgenden Erweiterungen der Union gehören, berechtigt war, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um die betroffenen Interessen mit dem Ziel auszugleichen, den sozialen Schutz der Kraftfahrer durch eine Änderung der Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs zu verbessern. Dienstleistungen (582).

1000. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Entsenderegelung in Bezug auf die Behauptung, dass Güterkraftverkehrsunternehmen aus Mitgliedstaaten an der Peripherie der Union stärker von den in der Richtlinie 2020/1057 erlassenen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern betroffen seien, häufiger für Unternehmen gelten, die häufiger Arbeitnehmer entsenden, um Dienstleistungen zu erbringen, die keinen Bezug zum Hoheitsgebiet des Staates haben Institutionelles Mitglied. Die Maßnahmen der Union wirken sich zwangsläufig in den verschiedenen Mitgliedstaaten und auf die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer unterschiedlich aus, je nachdem, welche Entscheidungen diese hinsichtlich der Ausrichtung ihrer Geschäftstätigkeit und des Ortes ihrer Niederlassung treffen. Die fraglichen Vorschriften gelten jedoch für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen.

– *Zu den unverhältnismäßigen negativen Auswirkungen*

1001. Mehrere der antragstellenden Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 über die Entsendung von Kraftfahrern gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, da sie negative Auswirkungen verursachten, die in keinem Verhältnis zu den Vorteilen stünden, die sie mit sich brächten. Diese Mitgliedstaaten berücksichtigen zum einen die Kosten, die sich aus der Einhaltung der neuen Rechtsvorschriften ergeben (z. B. die Notwendigkeit, die Vergütung der Fahrer an die in den durchquerten Mitgliedstaaten geltenden Tarife anzupassen), und zum anderen die mit dem Verwaltungsaufwand verbundenen Kosten.

1002. Insoweit weise ich jedoch darauf hin, dass die Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf bilaterale Beförderungen, den Transit und die Kabotage nicht als Quelle eines neu geschaffenen und schwerfälligeren Regelungsrahmens angesehen werden kann. Wie sich aus Rn. 959 des vorliegenden Urteils ergibt, entsprechen die Entsendevorschriften denen, die bereits vor dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 in Kraft waren. Unter diesen Umständen kann für diese Verkehrsarten nicht geltend gemacht werden, dass die Belastungen für die Betreiber in irgendeiner Weise zunehmen würden, weil sie allenfalls das Ergebnis der Richtlinie 96/71 selbst waren, also lange vor dem Erlass der Richtlinie 2020/1057.

1003. Was sodann die in Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Regeln für den kombinierten Verkehr betrifft, so handelt es sich um eine Ausnahme von der Anwendung der Vorschriften der Richtlinie 96/71 für die dort genannten Fahrten, die normalerweise in den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71 fallen würden.

Daraus folgt, dass diese Bestimmung auch nicht zu zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Abordnung von Fahrern im Vergleich zur vorherigen Disziplin führen kann.

1004. In Bezug auf nichtbilaterale Beförderungen weise ich darauf hin, dass die Richtlinie 2020/1057, wie sich aus Rn. 975 des vorliegenden Urteils ergibt, zwar klarstellt, dass grundsätzlich die Entsendung des Fahrers erfolgt, dass diese Richtlinie jedoch in Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 3 und 4 sowie Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3 vorsieht, Ausnahmen für eine Reihe von Beförderungen Dritter im Zusammenhang mit einer bilateralen Beförderung.

1005. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Beseitigung der Unsicherheit, die sich aus der Anwendung verschiedener Mitgliedstaaten ergibt, die Unternehmenskosten im Allgemeinen senken dürfte. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für alle Arten von Beförderungen besondere Verwaltungsvorschriften erlassen, die weniger belastend sind und dazu beitragen, die Belastung der Güterkraftverkehrsunternehmen, die Fahrer entsenden, im Vergleich zu dem vor dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 geltenden Rechtsrahmen zu verringern.

1006. Jedenfalls haben die betreffenden Mitgliedstaaten nicht dargetan, dass nach der in Rn. 59 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung die Nachteile, die sich für die Verkehrsunternehmen aus den Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 für den Drittverkehr ergeben, außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie ansonsten bietet.

1007. Im Ergebnis bin ich in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen der Ansicht, dass alle Klagegründe, mit denen geltend gemacht wird, dass durch den Erlass von Art. 1 Abs. 3 bis 7 der Richtlinie 2020/1057 im Licht der Erwägungsgründe 7 bis 13 dieser Richtlinie,^{der} die besonderen Vorschriften für die Entsendung von Fahrern festlegt, im Bereich des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs hat der Unionsgesetzgeber seinen weiten Ermessensspielraum deutlich überschritten.

2) Zu den Klagegründen, die sich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch den Unionsgesetzgeber beziehen

i) Vorbringen der Parteien

1008. Alle sechs Mitgliedstaaten, die die Richtlinie 2020/1057 angefochten haben, wenden sich gegen *die vom Unionsgesetzgeber vorgenommene Prüfung der Verhältnismäßigkeit* und insbesondere gegen das Fehlen einer Folgenabschätzung in Bezug auf die endgültige Fassung der in Art. 1¹ enthaltenen Bestimmungen über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, Absätze 3 bis 7 der genannten Richtlinie.

1009. Die Republik Litauen macht geltend, dass der Erlass von Art. 1¹ Abs. 3 und 7 der Richtlinie 2020/1057 mit einem Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften behaftet sei, da die Auswirkungen dieser Bestimmungen nicht ordnungsgemäß geprüft worden seien. Insoweit verweist dieser Mitgliedstaat auf Art. 11 Abs. 3 EUV, die Art. 2 und 5 des^{Protokolls Nr. 2} über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie auf die Interinstitutionelle Vereinbarung.

1010. In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern schlug die Kommission vor, dass die Dauer des Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat eines der wichtigsten Kriterien für die Entsendung von Arbeitnehmern sein sollte. Das Parlament und der Rat räumten jedoch der Art der Beförderung Vorrang ein, indem sie wesentlich neue Kriterien vorschlugen und damit den Wesensgehalt der betreffenden Bestimmungen erheblich änderten. Diese Organe hätten daher eine Folgenabschätzung durchführen und die Gründe darlegen müssen, warum die vorgeschlagenen neuen Kriterien eine geeignetere Maßnahme waren als die im Richtlinienvorschlag enthaltene.

1011. Im vorliegenden Fall gab es keine objektiven Gründe dafür, keine Folgenabschätzung durchzuführen, und die Unionsorgane haben ihre Entscheidung, eine solche Prüfung nicht durchzuführen, nicht begründet. Insoweit weist die Republik Litauen darauf hin, dass sie die fraglichen Bestimmungen nicht deshalb beanstandete, weil der Unionsgesetzgeber keine zusätzliche Folgenabschätzung vorgenommen habe, sondern weil die Auswirkungen dieser Bestimmungen überhaupt nicht geprüft worden seien.

1012. Nach Ansicht der Republik Litauen kann die Angemessenheit und Erforderlichkeit von Folgenabschätzungen nicht als eine rein subjektive Beurteilung ausgelegt werden, die ausschließlich vom Willen des Unionsgesetzgebers abhängt. Vielmehr müsse diese Beurteilung auf vorhandenen objektiven Daten beruhen, da nur so sichergestellt werden könne, dass der Unionsgesetzgeber sein Ermessen nicht missbrauche.

1013. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, dass das Parlament und der Rat dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hätten, dass sie das hybride Modell ohne jede Folgenabschätzung angenommen hätten. Diese beiden Organe verfügten weder über eine Folgenabschätzung, obwohl sie von den Mitgliedstaaten mehrfach angefordert worden war, noch über andere Informationen, die die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme hätten bestätigen können. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern hätte einen grundlegend anderen Ansatz für die Entsendung von Arbeitnehmern vorgesehen.

1014. Rumänien macht geltend, dass im vorliegenden Fall die Lösung, die darin bestehe, sich auf das Kriterium der Typologie des Verkehrs zu beziehen, um die Hypothesen für die Umsetzung der Entsenderegelung im Bereich des Straßenverkehrs zu ermitteln, nicht Gegenstand der von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzung gewesen sei und nicht auf einem Bericht beruhe. wissenschaftliche Analysen oder Daten. Während der Verhandlungen wurde kein solcher Bericht oder eine solche Analyse herangezogen, kommuniziert oder diskutiert.

1015. Um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, hätte der Unionsgesetzgeber seine gesetzgeberische Entscheidung auf Analysen, Berichte und Bewertungen stützen müssen, die speziell darauf abzielen, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen die Entsenderegelung auf Fahrer im Bereich des Straßenverkehrs angewandt werden könne, einschließlich des Kriteriums des gewählten Beförderungsvorgangs, da solche Unterlagen, in denen ausschließlich die Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Eingreifens im Bereich der Entsendung analysiert wird, unzureichend sind. Die Ermittlung der notwendigen und geeigneten Lösungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel kann nicht allein auf einer Bewertung der bereits bestehenden Situation des Verkehrsmarktes beruhen. Außerdem sollten die zu erwartenden Folgen der geplanten Maßnahmen tatsächlich und umfassend bewertet werden.

1016. In diesem Zusammenhang wären wissenschaftliche Bewertungen und Daten angesichts der Besonderheiten des Gegenstands und der Schwierigkeiten, eine hinreichende Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat herzustellen, umso wichtiger. Darüber hinaus hätten die gesetzgebenden Organe gemäß Nummer 15 der IIV Folgenabschätzungen zu den wesentlichen Änderungen vornehmen können, die sie am Vorschlag der Kommission vorgenommen haben, insbesondere zu dem neuen Kriterium für die Ermittlung von Entsendefällen im Verkehrssektor. Insoweit gleicht der bloße Umstand, dass der Ansatz des Gesetzgebers nach Ansicht der Kommission dasselbe Ziel wie ihr Vorschlag gewährleiste, nicht das Fehlen der Folgenabschätzung aus, die hätte durchgeführt werden müssen. Das mit einem Unionsgesetzgebungsakt verfolgte Ziel ist eine andere Frage als die Suche nach geeigneten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels und die Beurteilung der Auswirkungen, die solche Maßnahmen haben können.

1017. Ungarn macht geltend, dass das Fehlen einer Folgenabschätzung in Bezug auf die Entsendung im Rahmen von Beförderungen im kombinierten Verkehr im Sinne von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 einen offensichtlichen Beurteilungsfehler des Unionsgesetzgebers und einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstelle. Der Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie bezog sich nicht auf Beförderungen im kombinierten Verkehr, und die Vorschriften für diese Beförderungen wurden nach Zustimmung des Rates und des Parlaments eingeführt, ohne dass ihre Auswirkungen auf die Beförderung intermodaler Güter von diesen Organen geprüft worden wären. Darüber hinaus vertrat die Kommission in einer Mitteilung vom 15. April 2020 (583) die Auffassung, dass Beschränkungen des kombinierten Verkehrs problematisch wären, insbesondere weil sie die Wirksamkeit der Förderung des multimodalen Güterverkehrs beeinträchtigen könnten.

1018. Die Republik Polen weist ferner darauf hin, dass die von ihr beanstandete Wirkungen der Bestimmungen von Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057 die Folgenabschätzung – sozialer Aspekt betreffe Maßnahmen, die auf einem zeitlichen Kriterium beruhen. Dagegen seien die Auswirkungen der letztlich erlassenen Maßnahmen nicht geprüft worden. Daher könne nicht behauptet werden, dass die Entscheidungen des Unionsgesetzgebers auf objektiven Daten beruhen und dass der Unionsgesetzgeber in der Lage gewesen sei, ihre Folgen rational zu analysieren.

1019. Nach Ansicht der Republik Polen befand sich der Unionsgesetzgeber im vorliegenden Fall nicht in einer besonderen Situation, die den Verzicht auf eine zusätzliche Folgenabschätzung erforderlich gemacht hätte, und verfügte nicht über ausreichende Informationen, um die Verhältnismäßigkeit der letztlich erlassenen Maßnahmen beurteilen zu können. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Rat und das Parlament über die erforderlichen Angaben verfügten, um die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmungen auf die Umwelt, die wirtschaftliche Lage der verschiedenen Verkehrsunternehmer und den Straßenverkehrssektor insgesamt beurteilen zu können.

1020. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer zu ihrer Unterstützung beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

ii) Analysieren

– Vorbemerkungen

1021. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass, wie ich in Nr. 61 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, aus der Rechtsprechung hervorgeht, dass die Frage, ob der Gesetzgeber alle relevanten Gesichtspunkte und Umstände der Situation, die der Rechtsakt regeln sollte, berücksichtigt hat und ob er verpflichtet war, eine Folgenabschätzung durchzuführen oder zu ergänzen, in den Anwendungsbereich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fällt. Daraus folgt, dass der von der Republik Litauen geltend gemachte Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften in Wirklichkeit auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzielt und daher im Rahmen der Prüfung der Klagegründe eines Verstoßes gegen diesen Grundsatz zu prüfen ist.

1022. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Fall unstreitig ist, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2020/1057 sehr wohl über eine Folgenabschätzung verfügte und dass sich diese Folgenabschätzung auf die Einführung von Bestimmungen bezog, die besondere Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor vorsahen.). So enthielt Artikel 2 des von der Kommission angenommenen Vorschlags für eine Entsenderichtlinie Bestimmungen über besondere Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern in diesem Sektor.

1023. In der endgültigen Fassung dieser Bestimmungen – insbesondere in Art. 1 Abs. 3 bis 7 der Richtlinie 2020/1057, die Gegenstand der vorliegenden Klagen sind – hat der Unionsgesetzgeber jedoch eine andere Regelung erlassen als den Vorschlag^{der} Kommission für eine Entsenderichtlinie. Insoweit steht auch fest, dass die endgültige Fassung dieser Bestimmungen keiner besonderen Folgenabschätzung unterzogen wurde.

1024. Konkret hatte die Kommission in dem Vorschlag für eine Entsenderichtlinie und insbesondere in ihrem Art. 2 Abs. 2(585) ein System vorgeschlagen, nach dem auf der Grundlage der Anwendbarkeit der Richtlinie 96/71 auf den Straßenverkehrssektor zwei der neun in Art. 3 aufgeführten Elemente der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats § 1 der Richtlinie 96/71(586) – d. h. die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs und der Vergütung – gilt nicht für Entsendungen von weniger als drei Tagen pro Monat, wenn Fahrer grenzüberschreitende Beförderungen im Sinne der Verordnungen 1072/2009 und 1073/2009 durchführen.

1025. Nach diesem Vorschlag wären jedoch Zeiträume von weniger als drei Tagen weiterhin eine Entsendung gewesen, auf die die anderen sieben in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 aufgeführten Elemente und insbesondere die administrativen Anforderungen, insbesondere die Abgabe einer Entsendeerklärung vor der Entsendung, anwendbar gewesen wären.

1026. Da Kabotagebeförderungen vom Begriff "grenzüberschreitende Beförderungen" ausgenommen sind, da die gesamte Beförderung in einem Aufnahmemitgliedstaat stattfindet, hätten diese Beförderungen nach dem Vorschlag der Kommission *in vollem Umfang* unter die Entsendevorschriften der Richtlinie 96/71 fallen müssen. Folglich hätten nach diesem Vorschlag der im Aufnahmemitgliedstaat geltende Mindestlohnsatz und die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs für die Kabotage unabhängig von der Häufigkeit und Dauer der von einem Fahrer durchgeführten Beförderungen gelten müssen.

1027. Aus der im Vorschlag der Kommission enthaltenen Analyse der spezifischen Rechtsvorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern ergibt sich zum einen, dass dieser Vorschlag für die Bestimmung der Anwendbarkeit der Entsendevorschriften auf Kraftfahrer im Straßenverkehrssektor ein anderes Kriterium als die Richtlinie 2020/1057 befürwortete. Während im Richtlinienvorschlag ein zeitliches Kriterium auf der Grundlage der Dauer der Entsendung verwendet wurde, bezieht sich die Richtlinie 2020/1057 nicht auf die Dauer, sondern wendet ein Kriterium an, das ausschließlich auf der Art der Beförderung beruht.

1028. Zweitens steht die Richtlinie 2020/1057, wie sich aus den Nrn. 846 bis 859 des vorliegenden Urteils ergibt, dem Vorliegen einer Entsendung und damit der Anwendung der Entsendevorschriften für bestimmte Arten von Beförderungen (d. h. bilaterale Beförderungen, Transitbeförderungen und bestimmte Beförderungen Dritter, die mit einer bilateralen Beförderung verbunden sind, sowie Straßenfahrten im Rahmen einer Beförderung im kombinierten Verkehr nach Art. 1 Abs. 6 dieser Richtlinie) nach dem Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie hätte *jede* grenzüberschreitende Beförderung zu einer Entsendung geführt. Nach dem oben genannten zeitlichen Kriterium wären nur die Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs und des Arbeitsentgelts – die genannten zwei der neun in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 aufgeführten Elemente – nicht anwendbar gewesen, wenn die Entsendedauer höchstens drei Tage betragen hätte (587). Alle anderen sieben in diesem Absatz aufgeführten Elemente hätten für jede grenzüberschreitende Beförderung gegolten.

1029. Drittens sehen in Bezug auf Kabotagebeförderungen sowohl der Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie als auch die endgültige Fassung der Richtlinie 2020/1057 die uneingeschränkte Anwendbarkeit der Entsendevorschriften der Richtlinie 96/71 vor. Für diese Art von Beförderung gibt es daher in Bezug auf die Entsendung keinen Unterschied zwischen den Vorschriften des Vorschlags für eine Entsenderichtlinie und den Vorschriften der endgültigen Fassung der Richtlinie 2020/1057.

– *Zum Fehlen einer ergänzenden Folgenabschätzung für die endgültige Fassung der Bestimmungen über die Entsendung von Kraftfahrern in der Richtlinie 2020/1057*

1030. Vor dem Hintergrund der in den vorstehenden Randnummern dargelegten Zusammenhänge ist unter Berücksichtigung der im Rahmen der klagenden Mitgliedstaaten geltend gemachten Rügen sowie der in den Nrn. 71 bis 74 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber im vorliegenden Fall gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat, indem er es unterlassen hat, eine weitere Folgenabschätzung für die endgültige Fassung der Vorschriften vorzunehmen über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, die schließlich in die Richtlinie 2020/1057 übernommen wurde.

1031. Insoweit sind meines Erachtens zunächst die Rügen der Republik Litauen und der Republik Polen – der einzigen Mitgliedstaaten, die Art. 1 ^{Abs. 7} der Richtlinie 2020/1057 beanstanden – zurückzuweisen, mit denen geltend gemacht wird, der Unionsgesetzgeber habe in Bezug auf Kabotagebeförderungen keine Folgenabschätzung durchgeführt und nicht über die für die Beurteilung der Auswirkungen dieser Bestimmung erforderlichen Daten verfügt. Wie ich oben in Rn. 1029 ausgeführt habe, besteht in Bezug auf diese Art der Beförderung kein Unterschied zwischen den Vorschriften über die Entsendung von Fahrern, die im Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie enthalten sind, der auf der Folgenabschätzung – sozialer Aspekt beruht – und der letztlich in der Richtlinie 2020/1057 erlassenen Regelung. Unter diesen Umständen können die beiden Mitgliedstaaten nicht geltend machen, dass es keine zusätzliche Folgenabschätzung in Bezug auf die Kabotage gegeben habe.

1032. Sodann stellt sich die Frage, ob der Unionsgesetzgeber verpflichtet war, eine zusätzliche Folgenabschätzung durchzuführen, weil, wie ich oben in Nr. 1027 ausgeführt habe, die endgültige Fassung der Richtlinie 2020/1057 letztlich ein anderes Kriterium als der Vorschlag für eine Entsenderichtlinie herangezogen hat, um die Anwendbarkeit der Entsendevorschriften auf Kraftfahrer im Straßenverkehrssektor zu bestimmen. In diesem Fall hat der Gesetzgeber dadurch, dass er diese Richtlinie in Ermangelung einer solchen ergänzenden Folgenabschätzung erlassen hat, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

1033. Insoweit weise ich zunächst darauf hin, dass, wie ich oben in den Nrn. 66 und 70 ausgeführt habe, sich aus der Rechtsprechung ergibt, dass eine von der Kommission durchgeführte Folgenabschätzung weder für das Parlament noch für den Rat bindend ist. Im Übrigen ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass es dem Parlament und dem Rat in ihrer Eigenschaft als Mitgesetzgeber nach Art. 294 AEUV und innerhalb der Grenzen, die sich aus der Wahrung des Initiativrechts der Kommission ergeben, freisteht, zu einer anderen Beurteilung als der Kommission zu gelangen und daher im Rahmen des Prozesses der Annahme eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union einen anderen politischen Standpunkt einzunehmen. Daraus folgt, dass, selbst wenn das Parlament und der Rat abweichend von dem Vorschlag der Kommission und der ihm zugrunde liegenden Folgenabschätzung wesentliche Teile dieses Vorschlags ändern, der Umstand, dass sie die Folgenabschätzung nicht aktualisiert haben, nicht automatisch und zwangsläufig zur Ungültigkeit der erlassenen Rechtsvorschriften der Union führt. Dies wird auch durch Nr. 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung bestätigt, aus der sich, wie ich oben in Rn. 66 ausgeführt habe, ergibt, dass das Parlament und der Rat, wenn sie dies für zweckmäßig und erforderlich halten, selbst eine Folgenabschätzung der wesentlichen Änderungen vornehmen *können*, die sie an einem Vorschlag der Kommission vornehmen(588).

1034. Wie ich oben in Nr. 71 ausgeführt habe, setzt die wirksame Ausübung des Ermessens durch den Unionsgesetzgeber jedoch voraus, dass alle relevanten Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt werden.

1035. Die klagenden Mitgliedstaaten machen im Wesentlichen geltend, der Gesetzgeber hätte eine zusätzliche Folgenabschätzung vornehmen müssen, um zum einen die Angemessenheit des letztlich angenommenen neuen Kriteriums anhand der Art der Beförderung zu beurteilen und zum anderen die erwarteten Auswirkungen der nach diesem neuen Kriterium vorgesehenen Maßnahmen zu beurteilen.

1036. Was erstens die mögliche Notwendigkeit einer zusätzlichen Folgenabschätzung betrifft, um die Angemessenheit des neuen Kriteriums zu beurteilen, glaube ich nicht, dass der Unionsgesetzgeber im vorliegenden Fall verpflichtet war, insoweit eine solche Ergänzung vorzunehmen.

1037. Erstens verfügte der Unionsgesetzgeber, wie sich aus den Nrn. 42 und 953 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, beim Erlass spezifischer Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor über ein weites Ermessen, um die politische Entscheidung zu treffen, die eine Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Ziele und Interessen ermöglicht, insbesondere zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem sozialen Schutz der Fahrer und der Freiheit des grenzüberschreitenden Verkehrsverkehrs für Verkehrsunternehmen. In diesem Zusammenhang verfügte sie somit auch über ein weites Ermessen bei der *Wahl des Kriteriums*, das sie für diesen Zweck für am geeignetsten hielt und auf dessen Grundlage sie nach der in den Nrn. 872 ff. der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung Es wäre möglich, das Vorliegen einer "hinreichenden Verbindung" zum Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats festzustellen, um das Vorliegen einer Entsendung eines Fahrers festzustellen.

1038. Aus den vorstehenden Nrn. 967 bis 996 ergibt sich, dass das auf die Art des Beförderungsvorgangs gestützte Kriterium nicht offensichtlich ungeeignet ist, das Vorliegen eines solchen "hinreichenden Zusammenhangs" festzustellen und die mit der Richtlinie 2020/1057 verfolgten Ziele zu erreichen.

1039. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass der Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie dadurch, dass er die Kabotage ausdrücklich von der Anwendung der spezifischen sektoralen Vorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor ausgenommen hat, für die Zwecke der Anwendbarkeit dieser Vorschriften selbst zwischen den Beförderungsarten unterschieden hat. Das in der Richtlinie 2020/1057 eingeführte Kriterium, das auf der Art der Beförderung beruht, scheint daher in Bezug auf den Richtlinienvorschlag, den die antragstellenden Mitgliedstaaten aufrechterhalten, nicht so neu zu sein.

1040. Was zweitens die mögliche Notwendigkeit einer zusätzlichen Folgenabschätzung betrifft, um die erwarteten Auswirkungen der nach diesem neuen Kriterium geplanten Maßnahmen zu bewerten, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Folgenabschätzung – sozialer Aspekt eine Analyse enthielt, die entgegen dem Vorbringen einiger Mitgliedstaaten nicht nur erklärte, warum die Gesetzgebungsinitiative der Kommission erforderlich war. Andererseits enthielt sie auch Berechnungen und Schätzungen der quantitativen Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf die Kosten auf der Grundlage des Zeitkriteriums und insbesondere der in den Ziffern 1024, 1025 und 1027 genannten dreitägigen Dauer der Entsendung (589). In dieser Folgenabschätzung wurde insbesondere zwischen "Verwaltungskosten", wie z. B. Kosten im Zusammenhang mit der Entsendung von Meldungen, und "Befolgungskosten", d. h. den Kosten, die sich aus der Zahlung der im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Vergütung ergeben, unterschieden (590).

1041. Diese Berechnungen und Schätzungen in der Folgenabschätzung beruhten jedoch auf einem wirtschaftlichen Basisszenario, in dem nach den im Vorschlag für eine Entsende- und Entsenderichtlinie vorgesehenen Vorschriften alle grenzüberschreitenden Beförderungen (einschließlich bilateraler Beförderungen, Durchfuhren und aller Beförderungen durch Dritte) rechtlich gleich behandelt würden und in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen 96/71. Wie oben in Nr. 1028 ausgeführt, befürwortete der Vorschlag für eine Entsenderichtlinie ein System, bei dem *jede* grenzüberschreitende Beförderung zu einer Entsendung geführt hätte.

1042. Verglichen mit diesem in der Folgenabschätzung berücksichtigten Ausgangsszenario scheint die Senkung der Verwaltungskosten zum einen im Wesentlichen mit Maßnahmen verbunden zu sein, die abweichend von der Richtlinie 2014/67 die Verwaltungsanforderungen in Bezug auf die Entsendung von Fahrern verringern und die Entsendemeldungen erleichtern (591). Diese Maßnahmen waren im Richtlinienvorschlag enthalten (592) und wurden im Wesentlichen in die Richtlinie 2020/1057 übernommen (593). Wie der Rat geltend macht, würde die Nutzung des in dieser Richtlinie vorgesehenen Binnenmarkt-Informationssystems es sogar ermöglichen, die Verwaltungskosten im Rahmen dieses Rahmens weiter zu senken, als dies im Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie vorgesehen ist (594).

1043. Zum anderen hat der Unionsgesetzgeber, wie ich oben in Nr. 1028 ausgeführt habe, in dem durch die Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen System im Einklang mit dem auf die Art der Beförderung beruhenden Kriterium mehrere grenzüberschreitende Beförderungen vollständig von der Anwendung der in der Richtlinie 96/71 vorgesehenen Entsenderegelung und der in der Richtlinie 2014/67 vorgesehenen Verwaltungsanforderungen ausgeschlossen. Diese Ausschlüsse bedeuten, dass die Verwaltungs- und Befolgungskosten, die sich aus der Anwendung der Entsenderegelung ergeben, für diese Art von grenzüberschreitenden Beförderungen nicht mehr anfallen würden. Insbesondere ist für diese Art der internationalen Beförderung weder eine Entsendeanzeige erforderlich, noch fallen sonstige Befolgungskosten an, da in keinem Fall die Rechtsvorschriften des Aufnahmestaats auf diese grenzüberschreitenden Beförderungen Anwendung finden.

1044. Somit führt die Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf diese Arten von Beförderungen (siehe oben, Nr. 1028) zweifellos zu einer vollständigen Senkung der Entsendekosten gegenüber dem Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie, der vorsah, dass *jede* grenzüberschreitende Beförderung und damit alle Beförderungen, die nunmehr von der Richtlinie 2020/1057 ausgeschlossen sind, zu einer Entsendung geführt hätte und Beförderungen mit einer Dauer unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts nur von bestimmten Elementen der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Regelung ausnahm.

1045. Zwar sieht der Umstand, dass die Richtlinie 2020/1057 in Bezug auf Beförderungen Dritter, die nicht mit einer bilateralen Beförderung verbunden sind, nicht mehr wie der Richtlinienvorschlag der Kommission für den Fall einer Entsendezeit von drei Tagen oder weniger eine Ausnahme von der Anwendung der Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs und der Vergütung vor, wird in einigen Fällen zu einem Anstieg der Kosten, einschließlich der Befolgungskosten, im Vergleich zu dem im Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie (595) vorgesehenen System führen.

1046. Die antragstellenden Mitgliedstaaten haben jedoch nichts vorgetragen – oder auch nur irgendein Argument –, das in irgendeiner Weise belegen könnte, dass ein etwaiger Anstieg der Kosten für diese Art von Beförderung geeignet gewesen wäre, die oben in Nr. 1044 genannten Kostensenkungen, die sich aus der Anwendung der Richtlinie 2020/1057 auf andere Beförderungsarten ergeben, auszugleichen oder auszugleichen, und dass somit die Gefahr bestanden hätte, dass die Nachteile, die sich aus der gesetzgeberischen Entscheidung des Unionsgesetzgebers ergeben, stehen in keinem Verhältnis zu seinen Vorteilen (596), so dass eine weitere Folgenabschätzung in dieser Hinsicht erforderlich gewesen wäre.

1047. Darüber hinaus verweisen die Unionsorgane auf eine ganze Reihe von öffentlich zugänglichen Dokumenten und Informationen, wie z. B. von Eurostat veröffentlichte Daten nach Mitgliedstaaten, die es neben der Folgenabschätzung ermöglichten, die Auswirkungen und Kosten abzuschätzen, die sich aus der Anwendung der in der Richtlinie 2020/1057 überprüften Vorschriften ergeben, wie z. B. Schätzungen des Anteils der Waren, die Gegenstand bilateraler Geschäfte sind, oder Transport durch Dritte oder zur Schätzung von Lohnunterschieden zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten (597).

1048. Was speziell das angebliche Fehlen einer Folgenabschätzung im Hinblick auf die in Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 enthaltenen Entsendevorschriften im kombinierten Verkehr betrifft, auf die sich Ungarn, aber auch Rumänien und die Republik Polen beziehen, ist zunächst festzustellen, dass die im Vorschlag der Kommission für eine Entsenderichtlinie enthaltenen Vorschriften keine Besondere Vorschriften für den kombinierten Verkehr.

1049. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht jedoch hervor, dass die Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf Fragen der Delegationen im Rat ausgeführt hat, dass "die erste oder letzte Fahrt auf der Straße, die integraler Bestandteil einer Beförderung im kombinierten Verkehr ist, als grenzüberschreitende Beförderung im Sinne von Artikel 2 angesehen werden kann, Absatz 2 des Vorschlags [für eine Entsenderichtlinie]. Um jedoch für ausreichende Rechtsklarheit zu sorgen, sollte klargestellt werden, wie die Straßenfahrt einer Beförderung im kombinierten Verkehr im Rahmen der *lex specialis* über die Entsendung im Straßenverkehrssektor zu behandeln ist. (598).

1050. Aus der Klarstellung der Kommission ergibt sich zum einen, dass diese Fahrten in den Anwendungsbereich der Entsendevorschriften des Vorschlags für eine Entsenderichtlinie fielen. Zum anderen folgt daraus, dass nach der Systematik des Vorschlags für eine Entsenderichtlinie diese ersten oder letzten Straßenfahrten eines kombinierten Verkehrs, die für sich genommen aus bilateralen Beförderungen bestehen, daher als alle anderen Beförderungen angesehen worden wären, die, wie sich aus den Rn. 1024, 1025 und 1028 des vorliegenden Urteils ergibt, zu einer Entsendung geführt hätten. In dem nur die Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs und der Vergütung im Falle einer Entsendung von drei Tagen oder weniger pro Monat nicht gelten.

1051. Da Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 nunmehr das Vorliegen einer Entsendung einer Entsendung einer Entsendung einer Beförderung im kombinierten Verkehr, die aus isolierten bilateralen Beförderungen besteht, sowie für die anderen Beförderungsarten (oben in Rn. 1028 genannt) vollständig ausschließt, führt die Richtlinie 2020/1057 auch zu einer vollständigen Senkung der Entsendekosten in Bezug auf die Vorschriften des Vorschlags der Kommission für eine Entsenderichtlinie. In dem Maße, in dem für diese Transportvorgänge keine Buchung mehr erfolgt, fallen auch keine Kosten für die Buchung an. Unter diesem Gesichtspunkt kann dem Unionsgesetzgeber nicht vorgeworfen werden, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen zu haben, indem er für diese Art von Beförderung keine spezifische zusätzliche Folgenabschätzung vorgenommen hat.

1052. Darüber hinaus machen das Parlament und der Rat geltend, dass aus den vorbereitenden Arbeiten zu den vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 92/106/EWG, einschließlich u. a. der Folgenabschätzung zur Überarbeitung dieser Richtlinie (599) und anderer einschlägiger Dokumente, eine beträchtliche Menge an Informationen über den kombinierten Verkehr entspringen sei (600).

1053. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Parlament und der Rat nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen haben, indem sie keine ergänzende Folgenabschätzung für die endgültige Fassung der Bestimmungen über die Entsendung von Kraftfahrern der Richtlinie 2020/1057 durchgeführt haben, da der Gesetzgeber über ausreichende Informationen verfügte, um sowohl die Änderungen der angefochtenen Richtlinie als auch die ursprüngliche Folgenabschätzung der Kommission zu beurteilen sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Maßnahmen zu bewerten.

1054. Daraus folgt, dass meines Erachtens auch die Klagegründe, die sich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch den Unionsgesetzgeber beziehen, und folglich alle Klagegründe, die einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betreffen, zurückzuweisen sind.

f) Zum Verstoß gegen Art. 90 AEUV (in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV), Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

1055. Die Republik Bulgarien, Rumänien, die Republik Zypern und die Republik Polen machen eine Reihe von Klagegründen geltend, mit denen sie einen Verstoß gegen Art. 90 AEUV (in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV), Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV rügen.

1056. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, die angefochtene Richtlinie verstoße gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV, Art. 90 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 94 AEUV wegen der nachteiligen Auswirkungen dieser Richtlinie auf die Lebenshaltung und die Beschäftigung in Bulgarien und Zypern. In den Mitgliedstaaten der Peripherie der Union sowie auf die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtunternehmen. Insbesondere würde die Anwendung der Entsendevorschriften den Transport durch Dritte undurchführbar machen. Auch die Umwelt würde sich negativ auswirken und die Verkehrsbelastung würde zunehmen. Es wurde jedoch keine Folgenabschätzung in Bezug auf das hybride Modell durchgeführt, und es wurde keine Konsultation dazu durchgeführt, weder mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen noch mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss.

1057. Rumänien äußert auch Zweifel an der Vereinbarkeit des ersten Mobilitätspakets mit Art. 94 AEUV und mit den in Art. 91 Abs. 2 AEUV genannten Zielen, da die Wettbewerbsfähigkeit der an der Peripherie der Union ansässigen Wirtschaftsteilnehmer durch diese Maßnahmen beeinträchtigt würde. Rumänien ist der Ansicht, dass es keinen wirklichen sozialen Schutz geben kann, wenn diese Betreiber aus dem Markt gedrängt werden. Der Sozialschutz sollte mit geeigneten Maßnahmen zur Förderung des freien Dienstleistungsverkehrs einhergehen.

1058. Die Republik Polen macht erstens geltend, der Unionsgesetzgeber habe dadurch, dass er ein willkürliches Kriterium für die Anwendung der Entsendevorschriften auf Beförderungen festgelegt habe, gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV verstoßen, da er nicht berücksichtigt habe, dass dieses Kriterium geeignet sei, den Lebensstandard und die Beschäftigung in bestimmten Regionen ernsthaft zu beeinträchtigen. Auch wenn der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, bedeutet dies nicht, dass sich die Pflicht zur Berücksichtigung bestimmter Auswirkungen auf deren Kenntnisnahme beschränkt. Nach ihrer Auslegung ist der Unionsgesetzgeber berechtigt, absolut jede Regelung zu erlassen, die im Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs steht. Insbesondere sei beim Erlass der angefochtenen Bestimmungen nicht berücksichtigt worden, wie sich eine Erhöhung der Zahl der Leerfahrten von Fahrzeugen ergebe, die andernfalls im Kabotage- und Drittverkehr eingesetzt würden. Die wirtschaftliche Rechtfertigung für den Einsatz von Fahrzeugen im Drittverkehr liegt im Übrigen darin, dass die Verkehrsunternehmer unter Berücksichtigung der geografischen Perspektive flexibel auf sich ändernde Transportbedürfnisse reagieren können, wodurch die Zahl der Leerfahrten minimiert und das ineffiziente Warten auf den Auftrag zur Rückbeförderung von Gütern in den Niederlassungsstaat vermieden wird. Der Kabotageverkehr hat ähnliche Qualitäten in Bezug auf die Effizienz der Transporte.

1059. Die Beschränkungen der Kabotage und des Drittverkehrs, die sich aus den von der Republik Polen beanstandeten Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 ergeben, könnten dazu führen, dass Verkehrsunternehmer vom Markt zurückgenommen werden, die nicht in der Lage wären, eine rentable Tätigkeit im Rahmen eines Modells von Verkehrsdienstleistungen mit weniger effizienten Beförderungsvorgängen auszuüben. Diese Folgen sind insbesondere Luftfahrtunternehmen aus Mitgliedstaaten in Randlage zu spüren, deren Tätigkeit hauptsächlich auf Kabotage und Drittverkehr beruht.

1060. Die Folgenabschätzung beschränkt sich auf eine oberflächliche Beurteilung der Auswirkungen der angefochtenen Bestimmungen auf das Beschäftigungsniveau in bestimmten Regionen und bezieht sich jedenfalls auf die Anwendung eines zeitlichen Kriteriums für die Anwendung der Entsendevorschriften, das sich von dem letztlich in der angefochtenen Richtlinie festgelegten Kriterium unterscheidet, das nicht die gleichen Auswirkungen auf die Märkte der Randstaaten hat. Die Zunahme des Straßenverkehrs würde sich auch negativ auf den Lebensstandard in Gebieten in der Nähe wichtiger Verkehrsknotenpunkte auswirken. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, insbesondere auf das Risiko hinzuweisen, das die Änderungen für die Straßenverkehrssicherheit darstellen würden.

1061. Zweitens macht die Republik Polen geltend, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der streitigen Bestimmungen die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen nicht berücksichtigt und damit gegen Art. 94 AEUV verstoßen habe. Im vorliegenden Fall wurde bei der Folgenabschätzung entgegen den Bestimmungen dieser Bestimmung die wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmer aus Mitgliedstaaten in Randlage mit geringerem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, deren Tätigkeit im Bereich des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs stärker auf die Kabotage und den grenzüberschreitenden Verkehr konzentriert ist, nicht berücksichtigt. Die zusätzlichen Kosten, die den Verkehrsunternehmern aus den Mitgliedstaaten in Randlage durch die Anwendung der Entsendevorschriften entstehen, versetzen diese Betreiber in eine weniger günstige Lage als konkurrierende Unternehmen mit Sitz in der geografischen Mitte der Union.

1062. Der Erlass der angefochtenen Bestimmungen in einer Zeit schwerwiegender wirtschaftlicher Störungen aufgrund der COVID-19-Pandemie zeigt auch, dass die wirtschaftliche Lage der Luftfahrtunternehmen nicht berücksichtigt wurde. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie würden sich vor allem im Verkehrssektor bemerkbar machen, der nicht nur dem Nachfragerückgang im internationalen Handel, sondern auch den von den verschiedenen Mitgliedstaaten eingeführten Beschränkungen beim Überschreiten der Binnengrenzen besonders ausgesetzt sei. Diese Auswirkungen zeigten sich bereits bei den Arbeiten an der Richtlinie 2020/1057.

1063. Der Rat, das Parlament und die Streithelfer beantragen, alle diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

1064. Zum Anwendungsbereich von Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV verweise ich auf die oben in den Nrn. 281 bis 293 dargelegten Erwägungen, aus denen hervorgeht, dass die beiden Bestimmungen bloße Verpflichtungen zur "Berücksichtigung" vorsehen und daher keinen absoluten Wert haben.

1065. Meines Erachtens sind die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern, Rumänien und der Republik Polen in diesen Rechtsmittelgründen vorgebrachten Argumente von den Erwägungen gedeckt, die ich im Rahmen der Prüfung der Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angestellt habe, einschließlich der Erwägungen zum angeblichen Fehlen einer zusätzlichen Folgenabschätzung, und durch die Erwägungen im Rahmen der Behandlung der Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen Umweltvorschriften der Union gerügt wird.

1066. Was schließlich das Vorbringen der Republik Polen im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie betrifft, verweise ich auf die oben in Nr. 306 dargelegten Erwägungen.

1067. In diesem Zusammenhang bin ich der Ansicht, dass die Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 90 AEUV (in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV), Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV zurückzuweisen sind.

g) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

1) Vorbringen der Parteien

1068. Die Republik Litauen macht geltend, Art.¹ Abs. 3 und 7 der Richtlinie 2020/1057 verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, wie er sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und aus Art. 20 der Charta ergebe, da diese Bestimmungen unterschiedliche Sozialvorschriften und Garantien für die Arbeitnehmer vorsähen, die allein auf der Grundlage der Art der (bilateralen oder nichtbilateralen) grenzüberschreitenden Beförderung bestimmt würden, auch wenn das Werk selbst von gleicher Natur wäre. Die Unterscheidung zwischen diesen Beförderungen würde zu unterschiedlichen Entlohnungsnormen für Arbeitnehmer führen, die bei demselben Unternehmen beschäftigt sind und die gleiche Arbeit verrichten. Somit würden gleiche Sachverhalte ohne objektive Rechtfertigung unterschiedlich behandelt.

1069. Nach Ansicht der Republik Litauen finden die Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern keine Anwendung, wenn ein Fahrer Waren von Vilnius über Warschau und Berlin nach Paris transportiert. Aber ein anderer Fahrer (der sich auf dem Weg zum gleichen Ziel, nämlich Paris, befindet, aber getrennte Transportvorgänge durchführt, indem er zuerst Waren nach Warschau, dann nach Berlin und dann weiter nach Paris liefert) würde bereits für den Teil der Strecke von Warschau nach Berlin und für den Teil von Berlin nach Paris als entsandter Arbeitnehmer gelten.

1070. Die Republik Litauen hält den Standpunkt des Rates und des Parlaments für irrational, dass bilaterale und grenzüberschreitende Beförderungen nicht gleichartig seien und eine unterschiedliche Verbindung zwischen dem Arbeitnehmer einerseits und dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem die Beförderung durchgeführt werde, andererseits begründeten. Die Republik Litauen ist der Ansicht, dass die Kriterien, auf denen Art. 1 Abs. 3 und 7 der Richtlinie 2020/1057 beruhe, auf den ersten Blick auf objektiven Rechtfertigungen beruhen, völlig künstlich ausgestaltet seien, da diese Kriterien in keinem Zusammenhang mit der Realität der Beförderungen stünden^{und} daher nicht gerechtfertigt seien. In der Praxis werden die Fahrer die gleiche Arbeit verrichten, aber wesentlich anders behandelt. Die vom Unionsgesetzgeber u. a. in Art. 1 Abs. 3 und 7 der Richtlinie 2020/1057 aufgestellten Unterscheidungskriterien schaffen künstliche Bedingungen für Fahrer, die unterschiedlich vergütet werden, obwohl die Beförderungen, an denen sie teilnehmen ähnlicher Art sind. Der Grundsatz der Gleichbehandlung wäre verletzt.

1071. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen geltend, dass das sich aus der Richtlinie 2020/1057 ergebende hybride Modell gegen Art. 18 AEUV, die Art. 20 und 21 der Charta, Art. 4 Abs. 2 EUV und, falls der Gerichtshof es für einschlägig halten sollte, gegen Art. 95 Abs. 1 AEUV verstoßen würde. Dieses Modell würde zu einer unterschiedlichen Behandlung ähnlicher Situationen führen. Zum einen unterscheidet sie zwischen Fahrern, die grenzüberschreitende Beförderungen durchführen, je nachdem, ob es sich um Dritt- oder bilaterale Beförderungen handelt, und bietet einen besseren sozialen Schutz je nach der Staatsangehörigkeit ihres Arbeitgebers und dem Ort, an dem die Beförderungen stattfinden, und diskriminiert sogar zwischen Fahrern, die bei demselben Verkehrsunternehmen beschäftigt sind. Zweitens unterscheidet das hybride Modell zwischen dem Drittverkehr und dem bilateralen Verkehr sowie zwischen den Verkehrsträgern, die jede dieser Tätigkeiten ausüben. Verkehrsunternehmer, die im Drittverkehr tätig sind, befinden sich in einer ungünstigeren Lage als diejenigen, die bilaterale Beförderungen durchführen, obwohl diese beiden Tätigkeiten zwei Bestandteile der grenzüberschreitenden Beförderungstätigkeit sind und beide sehr mobile Tätigkeiten sind, so dass die Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat in beiden Fällen durchaus vergleichbar. Drittens hätte das Hybridmodell zur Folge, dass sich bestimmte Mitgliedstaaten und damit die dort niedergelassenen Luftfahrtunternehmen stärker negativ auswirken würden, da die Luftfahrtunternehmen der EU-13 fast ausschließlich im Drittverkehr tätig sind, während die Verkehrsunternehmen der EU-15 hauptsächlich im bilateralen Verkehr tätig sind. In der Folgenabschätzung wurde bereits bestätigt, dass die Anwendung der Entsendevorschriften weitaus stärkere wirtschaftliche Auswirkungen auf Mitgliedstaaten wie Bulgarien hätte. Eine solche Schlussfolgerung würde im Fall des hybriden Modells verstärkt, da dieses Modell im Gegensatz zu dem in der Folgenabschätzung analysierten Modell ohne zeitliche Schwelle angewandt wird. Schließlich verstoße das hybride Modell gegen Art. 95 Abs. 1 AEUV, da es die Beförderer dazu verleite, für dieselben Güter auf denselben Verkehrswegen aufgrund des Herkunfts- oder Bestimmungslandes der beförderten Güter unterschiedliche Lohn- und Verwaltungskosten zu verlangen.

1072. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern machen ferner geltend, dass die Richtlinie 2020/1057 eine künstliche Unterscheidung zwischen Beförderungen Dritter ohne ausreichende Verbindung zum Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats und bilateralen Beförderungen treffe. Sie widerlegen die Rechtfertigungsgründe, die insbesondere das Parlament in seiner Klagebeantwortung vorgebracht hat, nachdem es eingeräumt hatte, dass es zu einer Ungleichbehandlung bestimmter vergleichbarer Fälle kommen könne, und machen geltend, dass sich die unterschiedliche finanzielle Belastung der Luftfahrtunternehmen unmittelbar aus der unterschiedlichen

Niederlassungsmitgliedstaat ergebe, die eindeutig eine verbotene Diskriminierung darstelle. Die ungleichen Auswirkungen des Hybridmodells werden auch durch die Tatsache verdeutlicht, dass Verkehrsunternehmer, die hauptsächlich im bilateralen Verkehr tätig sind, in der Lage wären, bestimmte Drittverkehre durchzuführen, ohne die Entsendevorschriften einzuhalten.

1073. Rumänien macht geltend, dass Art. 1^{Abs. 3} bis 6 der Richtlinie 2020/1057 gegen Art. 18 AEUV verstoße, und macht geltend, dass angesichts der Struktur des Verkehrsmarktes die in der Peripherie der Union ansässigen Wirtschaftsteilnehmer stärker von den Verwaltungs- und Finanzkosten betroffen seien, die sich aus den in den genannten Bestimmungen vorgesehenen Verpflichtungen ergäben, und daher von der Durchführung von Transaktionen im Sinne von Art. 1 abgehalten würden, Abs. 3 bis 6 der Richtlinie 2020/1057. Ihre Wettbewerbsfähigkeit würde auf Null reduziert. Diese Auswirkungen sollten auch in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden, d. h. durch Kombination mit den Auswirkungen der anderen Maßnahmen des Mobilitätspakets, insbesondere derjenigen, die die Kabotage, die Rückgabe des Fahrzeugs alle acht Wochen, die Rückkehr des Fahrers alle vier Wochen und das Verbot der normalen wöchentlichen Ruhezeit im Führerstand betreffen. Rumänien weist darauf hin, dass es bereits in seinen Klagen gegen die Verordnungen 2020/1054 und 2020/1055 darauf hingewiesen habe, dass diese Maßnahmen Handelshemmnisse schaffen und insbesondere den an der Peripherie der Union niedergelassenen Luftfahrtunternehmen und damit den bei diesen Luftfahrtunternehmen beschäftigten Arbeitnehmern schaden würden. Rumänien macht geltend, dass die Situation der an der Peripherie der Union ansässigen Verkehrsunternehmen nicht mit der "besonderen Situation eines einzigen Mitgliedstaats" im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs gleichgesetzt werden könne und dass der Unionsgesetzgeber daher die Situation dieser Verkehrsunternehmen beim Erlass des Mobilitätspakets hätte berücksichtigen müssen. Die Vorschriften der Union sollten den Unterschieden in Bezug auf die geografische Lage, den Entwicklungsstand der Volkswirtschaften, Märkte und Infrastrukturen Rechnung tragen und darauf abzielen, Inkongruenzen zu verringern und eine homogenere Verteilung der Vorteile und Kosten der EU-Mitgliedschaft anzustreben.

1074. Rumänien äußert auch Zweifel an der Vereinbarkeit des ersten Mobilitätspakets mit Art. 94 AEUV und mit den in Art. 91 Abs. 2 AEUV genannten Zielen, da die Wettbewerbsfähigkeit der an der Peripherie der Union ansässigen Wirtschaftsteilnehmer durch diese Maßnahmen beeinträchtigt würde. Rumänien ist der Ansicht, dass es keinen wirklichen sozialen Schutz geben kann, wenn diese Betreiber aus dem Markt gedrängt werden. Der Sozialschutz sollte mit geeigneten Maßnahmen zur Förderung des freien Dienstleistungsverkehrs einhergehen.

1075. Was insbesondere Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 anbelangt, hat der Rat eingeräumt, dass er bilaterale Vorgänge erleichtert, nicht aber Beförderungen Dritter, d. h. solche, die von Unternehmen in Osteuropa durchgeführt werden, sofern sie sich außerhalb des Gebiets befinden, in dem sich der internationale Straßenverkehr in^{der} Union konzentriert. Die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Luftfahrtunternehmen gehen nur in einigen Mitgliedstaaten weit über die Auswirkungen hinaus, die sich aus der unterschiedlichen Behandlung von Gebietsansässigen und Gebietsfremden ergeben.

1076. Ungarn macht geltend, Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Ungarn ist der Ansicht, dass es im kombinierten Verkehr zwei Arten von Beförderungen gebe: begleitete Beförderungen (der Fahrer begleitet das Fahrzeug während der gesamten Dauer der Beförderung) und unbegleitete Beförderungen (der Fahrer begleite das Fahrzeug nur auf dem Straßenabschnitt des Transports).

1077. In Bezug auf begleitete Beförderungen macht Ungarn geltend, dass die Beförderung des kombinierten Verkehrs in jeder Hinsicht mit einer bilateralen Beförderung vergleichbar sei, da der Fahrer während des gesamten Vorgangs und während der gesamten Dauer des Transports anwesend sei. Die Vergleichbarkeit dieser Situationen sollte im Einklang mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung erfordern, dass sich die in Art. 1^{Abs. 3} der Richtlinie 2020/1057 vorgesehene Befreiung auf den gesamten Vorgang, d. h. auf die beiden Straßenfahrten, erstreckt. Für Ungarn würde der Wechsel des Verkehrsträgers keine Ungleichbehandlung rechtfertigen und dürfte keine Auswirkungen auf die Anwendbarkeit der Entsendevorschriften haben. Dass der Unionsgesetzgeber die Erstreckung der Steuerbefreiung für bilaterale Güterbeförderungen auf begleitete Beförderungen im kombinierten Verkehr nicht vorgesehen habe, stelle einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung dar. Ungarn ist der Ansicht, dass der Unionsgesetzgeber die Beförderungen im kombinierten Verkehr künstlich in zwei Straßenfahrten (die erste und die letzte Fahrt) unterteilt habe, von denen eine die Voraussetzung der bilateralen Beförderungen nicht erfülle. Beginnt die kombinierte Beförderung im Niederlassungsland, so handelt es sich bei der Fahrt auf der Straße nicht um eine bilaterale Beförderung, und wenn es sich um eine Rückbeförderung handelt, handelt es sich bei der ersten Beförderung nicht um eine Beförderung in beide Richtungen. Außerdem habe der Unionsgesetzgeber keine Analyse der Auswirkungen von Art. 1^{Abs. 6} der Richtlinie 2020/1057 vorgenommen.

1078. Ungarn fügt hinzu, dass der Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 weiter sei als der zur Erreichung des vom Rat angeführten Ziels unbedingt erforderliche, da dieser Artikel in den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie Fahrer einfüge, die eine bilaterale Tätigkeit durchführten, indem sie Fahrzeuge auf einer nicht straßengebundenen Strecke begleiteten. Art. 1 der Richtlinie 92/106 könnte dahin ausgelegt werden, dass sich die beiden darin genannten Teile der Alternative nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen und dass der Begriff^{des kombinierten} Betriebs die Situation, in der der Fahrer die erste Fahrt zurücklegt, und das Straßenterminal umfassen könnte. Sollte dies nicht der Fall sein, hätte der Gesetzgeber in

der Richtlinie eine Ausnahme für solche Fälle vorsehen müssen, und Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 wäre rechtswidrig, da er zu eng gefasst sei und gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße.

1079. Der Rat und das Parlament sowie die Streithelfer beantragen, die Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und gegen das Diskriminierungsverbot als unbegründet zurückzuweisen.

2) Analyse

1080. Die folgende Prüfung wird sich von den in den Nrn. 75 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Grundsätzen und von den Grenzen der gerichtlichen Kontrolle leiten, wie sie vom Gerichtshof anerkannt und in Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt worden sind.

i) Vorbemerkungen

1081. Das Vorbringen Rumäniens zu Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV geht ins Leere, da es sich zumindest teilweise auf die anderen Maßnahmen des Mobilitätspakets bezieht, ins Leere, da die Klage Rumäniens in der Rechtssache C-542/20 auf die Nichtigerklärung von Art. 1 gerichtet ist, Abs. 3 bis 6 der Richtlinie 2020/1057. Im Übrigen verweise ich auf den Teil der Prüfung der Richtlinie 2020/1057, der der Prüfung von Art. 91 Abs. 2 AEUV und Art. 94 AEUV gewidmet ist(601).

1082. Was die von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern geltend gemachte Rüge eines Verstoßes gegen Art. 95 Abs. 1 AEUV betrifft, weise ich mit dem Rat darauf hin, dass sie keinen Erfolg haben kann, da dieser Artikel eine Diskriminierung verbietet, die darin besteht, dass ein Beförderer dieselben Waren auf denselben Verkehrswegen je nach Herkunfts- oder Bestimmungsland der beförderten Güter unterschiedliche Preise und Beförderungsbedingungen, dass weder die Republik Bulgarien noch die Republik Zypern nachgewiesen haben, dass dies die Folge der Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen wäre, und dass, selbst wenn Artikel 95 Abs. 1 AEUV berührt nicht die dem Parlament und dem Rat durch Abs. 2 dieses Artikels eingeräumte Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV, der – ich erinnere daran – gerade die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2020/1057 darstellt, von diesem spezifischen Diskriminierungsverbot abzuweichen.

ii) Zum behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von bilateralen Beförderungen und Beförderungen Dritter (Republik Litauen, Republik Bulgarien, Rumänien und Republik Zypern) (602))

1083. Was den Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von *bilateralen Beförderungen und Beförderungen Dritter* betrifft, insbesondere den von der Republik Litauen(603), der Republik Bulgarien und der Republik Zypern geltend gemachten Klagegrund, ist daran zu erinnern, dass, wie der Rat ausgeführt hat, das allgemeine Ziel der Entsendevorschriften darin besteht, den freien Dienstleistungsverkehr zu erleichtern, indem koordinierte Festlegung der nationalen Rechtsvorschriften über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die auf einen Arbeitnehmer in einer grenzüberschreitenden Situation anzuwenden sind. Das spezifische Ziel der Richtlinie 2020/1057 besteht darin, besondere Vorschriften festzulegen, um den Besonderheiten des Verkehrssektors Rechnung zu tragen. Das vom Unionsgesetzgeber gewählte Kriterium ist die Art der Umsätze.

1084. Das Argument, dass die Anwendung unterschiedlicher Vorschriften auf Situationen, in denen die Art der Arbeit identisch sei, einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstellen würde, wie es die Republik Litauen geltend macht, berücksichtigt nicht die Realität der Situation einer Entsendung, die definitionsgemäß die *Ausübung derselben Arbeit* voraussetzt jedoch im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats. Es liegt auf der Hand, dass sich das, was der Fahrer im Rahmen eines Hin- und Rücktransports tut, an sich und grundsätzlich nicht wirklich von dem unterscheidet, was er im Rahmen eines Dritttransports tut. Wie der Rat geltend gemacht hat, kann daher das maßgebliche Kriterium für die Entscheidung über die Vergleichbarkeit von Situationen nicht selbstverständlich allein *die Art der Arbeit* sein, da sonst die objektiven Unterschiede, die den verschiedenen Arten von Beförderungen innewohnen, durch eine übermäßige Verallgemeinerung zunichte gemacht würden.

1085. Die unterschiedliche Behandlung von bilateralen Beförderungen und Beförderungen Dritter beruht somit darauf, dass der Arbeitnehmer im letzteren Fall Tätigkeiten von einem Mitgliedstaat in einen anderen durchführt und dass keiner dieser Staaten der Niederlassungsmitgliedstaat ist. Im Hinblick auf das Kriterium *der Verbindung zwischen dem Niederlassungsmitgliedstaat und den Dienstleistungen* (604) erscheinen diese beiden Situationen daher nicht vergleichbar. Ein solcher Unterschied ist vom Gerichtshof bereits im Rahmen der Richtlinie 96/71 bestätigt worden(605). Die Prämisse, auf die sich die Republik Bulgarien und die Republik Zypern gestützt haben, ist daher grundsätzlich unzutreffend, da das vom Unionsgesetzgeber in Ausübung seines weiten Ermessens gewählte Kriterium auf einem Vergleich zwischen dem Zusammenhang zwischen der Art der für den Aufnahmemitgliedstaat erbrachten Dienstleistungen und dem Zusammenhang zwischen dem Niederlassungsmitgliedstaat und dem Zusammenhang zwischen bilateralen Beförderungen und Beförderungen Dritter beruht im Hinblick auf das von diesem Gesetzgeber verfolgte und in den Nrn. 952 ff. der vorliegenden Schlussanträge genannte Ziel nicht vergleichbar sind.

1086. Daraus folgt natürlich, dass entgegen dem Vorbringen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern die Fahrer selbst nicht in eine vergleichbare Situation versetzt werden, je nachdem, ob sie mit einer bilateralen Beförderung oder einer Beförderung durch Dritte verbunden sind. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern können auch nicht geltend machen, dass die Situation von Beförderern, die Drittbeförderungen durchführen, ungünstiger sei als die von Beförderern, die bilaterale Beförderungen durchführen, obwohl es sich um zwei Unterkategorien des grenzüberschreitenden Verkehrs handele, da die Vergleichbarkeit der Situationen, wie ich soeben ausgeführt habe, und unter Berücksichtigung des mit der Richtlinie 2020/1057 verfolgten Ziels ist unter dem Gesichtspunkt der Art des Umsatzes im Verhältnis zu der sich daraus ergebenden Verbindung zum Niederlassungsmitgliedstaat zu betrachten.

1087. Zu dem Vorbringen eines Verstoßes gegen die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten offenbar völlig gleich behandelt werden.

1088. Insoweit weise ich mit dem Parlament zunächst darauf hin, dass die angefochtene Richtlinie nicht förmlich zwischen Mitgliedstaaten oder Wirtschaftsteilnehmern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterscheidet.

1089. Rumänien macht jedoch geltend, da sich das Zentrum dieses Marktes im Westen der Union befinde, sei der Anteil der Drittbeförderungen an der Tätigkeit der Unternehmen in der Peripherie der Union zwangsläufig viel größer. Diese Vorgänge sind für diese Wirtschaftsteilnehmer aufgrund der sich aus der Richtlinie 2020/1057 ergebenden Regelung in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern teurer. Die Republik Bulgarien und die Republik Zypern brachten ähnliche Argumente vor.

1090. Erstens erscheint es mir im Licht dessen, was der Rat dargelegt hat(606), immer schwierig, genau zu bestimmen, was das Zentrum der Union und was ihre Peripherie ausmacht(607). Um die Vergleichbarkeit von Situationen herzustellen, muss jedoch ein genaues Kriterium festgelegt werden.

1091. Zweitens bestand das Ziel des Gesetzgebers zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2020/1057, wie der Rat und das Parlament hervorgehoben haben, darin, Rechtsvorschriften zu koordinieren, die den freien Dienstleistungsverkehr behindern könnten. Die gesetzgeberische Verpflichtung wurde von dem ständigen Bestreben geleitet, ein Gleichgewicht zwischen der Verbesserung der Sozial- und Arbeitsbedingungen der Fahrer und der Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs auf der Grundlage eines fairen Wettbewerbs zu finden. Die Richtlinie zielt somit darauf ab, den freien Dienstleistungsverkehr im Rahmen eines Wettbewerbs zu verwirklichen, der nicht auf Kosten übermäßiger Unterschiede in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen stattfindet. Ziel ist ein wirklich integrierter und wettbewerbsfähiger Binnenmarkt, der auch ein Instrument echter sozialer Konvergenz sein soll. Ich halte es für wichtig, daran zu erinnern, wie es das Parlament getan hat, dass die Ausschaltung des Kostenwettbewerbs nicht das Ziel der Richtlinie 2020/1057 ist. Die Richtlinie 2020/1057 führt auch nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung (608). Darüber hinaus erfordert die oben erwähnte Suche nach Ausgewogenheit, dass nicht die besondere Situation eines einzelnen Mitgliedstaats, sondern die aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union berücksichtigt wird (609).

1092. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof, wie ich bereits mehrfach in den vorliegenden Schlussanträgen ausgeführt habe, bereits anerkannt hat, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um die betroffenen Interessen auszugleichen, um den sozialen Schutz der Fahrer durch eine Änderung der Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs zu verbessern. Darüber hinaus hat eine Harmonisierungsmaßnahme der Union in den einzelnen Mitgliedstaaten unweigerlich unterschiedliche Wirkungen (610). Vom Gesetzgeber kann nicht verlangt werden, dass er die Kostenunterschiede zwischen den Wirtschaftsteilnehmern ausgleicht, die sich aus der Wahl ihres Geschäftsmodells und den unterschiedlichen Bedingungen ergeben, in die sie aufgrund dieser Wahl versetzt werden(611). Die Entscheidung, sich fernab des so genannten Kernmarktes niederzulassen oder niederzulassen, um von niedrigeren Kosten, einschließlich sozialer Kosten, zu profitieren, und gleichzeitig Fahrer – manchmal für lange Zeiträume – in Mitgliedstaaten mit hohen Kosten zu entsenden, ist eine geschäftliche Entscheidung, die nicht beanspruchen kann, vom Unionsgesetzgeber bevorzugt zu werden. Und auch keine andere geschäftliche Entscheidung.

1093. Insbesondere hat der Gerichtshof insoweit bereits anerkannt, dass der Unionsgesetzgeber angesichts der bedeutenden Entwicklungen, die sich auf den Binnenmarkt ausgewirkt haben, zu denen vor allem die aufeinanderfolgenden Erweiterungen der Union gehören, berechtigt war, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um die betroffenen Interessen mit dem Ziel auszugleichen, den sozialen Schutz der Fahrer durch eine Änderung der Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs für Kraftfahrer zu verbessern. Dienste. Hat ein Gesetzgebungsakt die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Tätigkeitsbereich der Union bereits koordiniert, so kann dem Unionsgesetzgeber nicht die Möglichkeit genommen werden, diesen Rechtsakt im Hinblick auf seine Aufgabe, den Schutz der im AEU-Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen zu gewährleisten und den in Art. 9 AEUV verankerten Querschnittszielen der Union Rechnung zu tragen, an jede Änderung der Umstände anzupassen Dazu gehören Anforderungen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes (612).

1094. Die sozialen Folgen der Umsetzung der Richtlinie 2020/1057 werden von Rumänien nicht substantiiert, müssen aber jedenfalls gegen die sozialen Fortschritte abgewogen werden, die die Richtlinie 2020/1057 für die Fahrer erzielt. Im Übrigen erscheint es offensichtlich unvermeidlich, dass die in der Richtlinie 2020/1057

vorgesehenen Vorschriften häufiger Unternehmen betreffen werden, die am häufigsten Arbeitnehmer entsenden. Diese ungleichen Auswirkungen scheinen unvermeidlich zu sein, ohne jedoch die gleiche Anwendung dieser Regeln in Frage zu stellen (613).

1095. Schließlich weise ich mit dem Parlament darauf hin, dass das Beispiel, das die Republik Litauen heranzieht, um eine Ungleichbehandlung zu veranschaulichen, die sich aus der Anwendung der Vorschriften der Richtlinie 2020/1057 auf *gleichartige Umsätze* ergibt(614), nicht überzeugen kann. So wie ich es verstehe, könnte sich die erste Komponente der Fallfolge auf eine Transitsituation beziehen, die in Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2020/1057 geregelt ist und nicht Gegenstand der Klage der Republik Litauen ist. Im Übrigen stellen die von der Republik Litauen angeführten Gründe aus den vom Rat dargelegten Gründen(615) keinen Beweis für das Vorliegen einer Diskriminierung dar.

iii) Zum behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Beförderungen im kombinierten Verkehr und bilateralen Beförderungen (Ungarn)

1096. In Bezug auf den kombinierten Verkehr ergibt sich aus Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057, dass ein Fahrer abweichend von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 nicht als entsandt im Sinne dieser Richtlinie anzusehen ist, wenn er die "erste oder letzte Fahrt auf der Straße" eines *kombinierten Verkehrs* im Sinne der Richtlinie 92/106 unternimmt, wenn die Fahrt auf der Straße für sich genommen aus bilateralen Beförderungen im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 besteht.

1097. Ungarn macht im Wesentlichen geltend, Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, da *bestimmte* Beförderungen im kombinierten Verkehr mit bilateralen Beförderungen *vergleichbar* seien und gleichwohl im Hinblick auf die Anwendung der Entsendevorschriften einer anderen rechtlichen Regelung unterlägen und daher ohne objektive Rechtfertigung unterschiedlich behandelt würden.

1098. Die von Ungarn erhobenen Rügen, mit denen zum einen das Fehlen einer Folgenabschätzung und zum anderen der weite Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 gerügt werden, als es das verfolgte Ziel erfordert, betreffen eindeutig nicht die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und werden daher hier nicht geprüft.

1099. Ungarn konzentriert sein Vorbringen im Wesentlichen darauf, dass die *begleitete* kombinierte Beförderung mit einer bilateralen Beförderung vergleichbar sei, so dass die in Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehene Steuerbefreiung tatsächlich für die gesamte Beförderung, d. h. für die beiden Straßenfahrten, gelten müsse. Ungarn geht somit von der Prämisse aus, dass die Situation des Fahrers in diesen beiden Fällen vergleichbar wäre, eine Prämisse, die nunmehr überprüft werden muss.

1100. Aus meiner Prüfung der Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057 ergibt sich, dass das auf der Art der Umsätze beruhende Kriterium für die Anwendung der Entsendevorschriften auf Fahrer im grenzüberschreitenden Verkehr angemessen ist und dass jede der verschiedenen Beförderungsarten einen unterschiedlichen Bezug zum Hoheitsgebiet des Niederlassungsmitgliedstaats oder des Aufnahmestaats aufweist. Meines Erachtens verhält es sich beim kombinierten Verkehr nicht anders. Ich halte es auch für wichtig, daran zu erinnern, dass der Verkehr, der unter die Richtlinie 2020/1057 fällt, Grenzübertritte beinhaltet.

1101. Nehmen wir die Hypothese des kombinierten Verkehrs aus dem Staat A an. Der erste Abschnitt ist die Straße, bis zu einer Station in diesem Bundesstaat A. Der Lkw wird beladen, der Fahrer begleitet ihn. Er wird in Staat B entladen, wo der Fahrer seine Fahrt zum Ziel in Staat B fortsetzt. Der erste Straßenabschnitt ist keine bilaterale Operation, ebenso wenig wie der letzte Abschnitt. Betrachtet man nur den Anfangs- und Endpunkt des Vorhabens (Warenverkehr von Staat A nach Staat B), so scheint das Vorhaben als Ganzes mit einem bilateralen Vorhaben vergleichbar zu sein. Bei einer grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen erscheint die Situation jedoch aus Sicht *der Dienstleistung* nicht mehr vergleichbar.

1102. Im Falle einer *bilateralen monomodalen* Beförderung ist der Fahrer für die gesamte Dienstleistung einschließlich der *Dimension des internationalen Verkehrs* verantwortlich. Wenn wir die soeben erwähnte Arbeitshypothese aufgreifen, ist die Zeit, die der Fahrer und der Fahrer aufwenden, nicht *unbedingt* Zeit, die dem Beförderer gutgeschrieben werden muss: Der Lkw und der Fahrer sind "passiv", die Transportdienstleistung wird (im Allgemeinen) von einem anderen Akteur in der Verkehrsträgerkette (Eisenbahnverkehrsunternehmen, Seeverkehrsunternehmen usw.) erbracht. Im Übrigen ist die Zeit selbst nicht das Kriterium, das der Gesetzgeber in der Richtlinie 2020/1057 festgelegt hat. Daher scheint mir die Situation eines Fahrers, der eine kombinierte Beförderung in seiner Gesamtheit durchführt, nicht mit der eines Fahrers vergleichbar zu sein, der eine bilaterale Beförderung durchführt. Ich kann mich daher der Behauptung Ungarns nicht anschließen, dass der begleitete kombinierte Verkehr "aus einem Guss" sei. Entgegen dem Vorbringen Ungarns ergibt sich die unterschiedliche Behandlung nicht aus dem Wechsel des Verkehrsträgers, sondern aus objektiven Unterschieden zwischen den Beförderungsarten in Bezug auf die Modalitäten der Erbringung von Dienstleistungen selbst. Ich neige daher mit dem Parlament zu der Annahme, dass die Entscheidung des Gesetzgebers durch die Notwendigkeit erklärt wird,

die Besonderheiten eines solchen Verkehrsvorgangs und die Besonderheit des Problems zu berücksichtigen, das er mit dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 gelöst hat.

1103. Angesichts der tiefgreifenden Vielgestaltigkeit des kombinierten Verkehrs erscheint es mir nicht vermeidbar, dass die Anwendung von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 im Wesentlichen nur im Einzelfall auf der Grundlage der dort genannten Kriterien erfolgen kann. Im Übrigen ergibt sich aus der in Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung, dass der Unionsrichter auch in Bezug auf den Grundsatz der Gleichbehandlung die Beurteilung des Gesetzgebers nicht durch seine eigene ersetzen kann.

1104. Schließlich füge ich hinzu, dass ich mit dem Parlament feststelle, dass Ungarn nicht bestreitet, dass es legitim ist, die Beförderungen des kombinierten Verkehrs in Anfangs- oder Endfahrten auf der Straße zu unterteilen, wenn die Beförderung des *kombinierten* Verkehrs nicht begleitet wird. Diese Unterscheidung zwischen ersten und letzten Straßenfahrten wurde vom Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2020/1057 nicht ex nihilo geschaffen, sondern sie übernimmt den Wortlaut der in Art. 1 der Richtlinie 92/106 enthaltenen Definition (die Ungarn im Rahmen seiner Klage gegen die Richtlinie 2020/1057 nicht in Frage stellen will), auf die daher in Art. 1 Abs. 6 ausdrücklich Bezug genommen wird.

1105. Folglich kann der Klagegrund der Republik Ungarn keinen Erfolg haben.

iv) Ergebnis

1106. Art. 1 Abs. 1, 3, 4, 5, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057, mit denen ein Verstoß gegen die Gleichbehandlung und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gerügt wird, ist insgesamt zurückzuweisen.

h) Zum Verstoß gegen den freien Warenverkehr und den freien Dienstleistungsverkehr

1) Vorbringen der Parteien

1107. Erstens machen die Republik Bulgarien und die Republik Zypern in Bezug auf den freien Warenverkehr mit identischen Argumenten geltend, dass die Anwendung des hybriden Modells schwerwiegende wirtschaftliche Folgen hätte, die den freien Warenverkehr beeinträchtigen würden. Ein solches Modell würde eine Maßnahme darstellen, deren Wirkungen den nach den Art. 34 und 35 AEUV verbotenen mengenmäßigen Beschränkungen gleichwertig wären und die nicht auf der Grundlage von Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden könne. Die Kommission erkannte an, dass die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften auf alle grenzüberschreitenden Beförderungen, bei denen innerhalb des Hoheitsgebiets be- und/oder entladen wird, ohne Berücksichtigung einer ausreichenden Verbindung zu dem betreffenden Mitgliedstaat eine unverhältnismäßige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Warenverkehrs darstellen würde und nicht gerechtfertigt wäre, da sie zu administrativen Zwängen führen würde unverhältnismäßige Maßnahmen, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts behindern (616).

1108. Zweitens machen die Republik Bulgarien und die Republik Zypern in Bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr und die gemeinsame Verkehrspolitik geltend, dass das hybride Modell den freien Dienstleistungsverkehr unter Verstoß gegen Art. 58 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 91 AEUV beschränke. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass die Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs durch die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden sollte. Das hybride Modell würde wieder eine Form der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Dienstleistungserbringers oder des Ortes seiner Niederlassung einführen und einen Rückschritt bei der Festlegung einer gemeinsamen Verkehrspolitik darstellen, die den freien Dienstleistungsverkehr gewährleistet. Da sich auch aus der Rechtsprechung ergibt, dass der Unionsgesetzgeber in diesem Bereich nicht über den Ermessensspielraum verfügt, auf den er sich in anderen Bereichen der gemeinsamen Verkehrspolitik berufen könnte, haben das Parlament und der Rat gegen ihre Verpflichtung verstoßen, die Anwendung der Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik sicherzustellen.

1109. Für den Fall, dass der Gerichtshof dies für relevant hält, machen die Republik Bulgarien und die Republik Zypern geltend, dass aus denselben Gründen gegen Art. 56 AEUV verstoßen worden sei. Schließlich weisen sie darauf hin, dass sie den Gedanken widerlegen, dass die Richtlinie 2020/1057 Ausnahmen von der strengeren rechtlichen Regelung der Richtlinie 96/71 einführe.

1110. Der Rat und das Parlament sowie die Streithelfer beantragen, diese Klagegründe zurückzuweisen.

2) Analyse

1111. Zum ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes machen die Republik Bulgarien und die Republik Zypern geltend, das "hybride Modell" sei eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie die nach den Art. 34 und 35 AEUV verbotenen mengenmäßigen Beschränkungen, die nicht auf der Grundlage von Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden könne.

1112. Diese Rechtsmittelführerinnen haben meines Erachtens nicht hinreichend dargetan, dass dies die Wirkung der Umsetzung des hybriden Modells auf Unionsebene insgesamt wäre, und sich auf allgemeine und unsubstantiierte Behauptungen beschränkt. Ein solcher Nachweis ist umso schwieriger, als die angeblichen beschränkenden Auswirkungen der Anwendung der Entsendevorschriften auf grenzüberschreitende Straßenbeförderungen unter den in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Voraussetzungen auf den freien Warenverkehr offensichtlich zu ungewiss und mittelbar erscheinen, als dass davon ausgegangen werden könnte, dass das "hybride Modell" geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu behindern und daher eine Beschränkung im Sinne der Artikel 34 und 35 AEUV darstellen (617).

1113. Die Bezugnahme auf die Pressemitteilung der Kommission vom 27. April 2017(618) ermöglichte es den Rechtsmittelführerinnen nicht, ihren Standpunkt zu konsolidieren. Zum einen habe sich die Kommission nicht zur Richtlinie 2020/1057 geäußert, sondern zum Fall der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften auf grenzüberschreitende Beförderungen unter Bedingungen, die der betreffende Mitgliedstaat einseitig festgelegt habe. Auch wenn die Kommission seinerzeit bedauerte, dass der Auslöser für die Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften allein der Umstand war, dass die betreffende internationale Beförderung das Entladen oder Verladen im Inland beinhaltete, ist festzustellen, dass dies gerade nicht das Kriterium ist, das der Unionsgesetzgeber in der Richtlinie 2020/1057 für die Feststellung des Vorliegens oder Nichtvorliegens einer Entsendung festgelegt hat. Darüber hinaus erklärte die Kommission in derselben Pressemitteilung, dass sie es für nicht gerechtfertigt halte, nationale Rechtsvorschriften auf grenzüberschreitende Transporte anzuwenden, *die keine ausreichende Verbindung* zu dem betreffenden Mitgliedstaat aufweisen.

1114. Der erste Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

1115. Was den zweiten Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes betrifft, so habe ich bereits auf die Besonderheit und die besondere Stellung des Verkehrssektors in den Verträgen(619) hingewiesen, der im Rahmen des Binnenmarkts einer besonderen rechtlichen Regelung unterliegt. Ich weise insbesondere darauf hin, dass der besondere Status des Verkehrs in der gesetzgeberischen Organisation des Binnenmarktes durch die Kombination eines auf dem Vertrag beruhenden Niederlassungsrechts in jedem Mitgliedstaat und eines Rechts der Verkehrsunternehmer auf freien Dienstleistungsverkehr gekennzeichnet ist, das nur insoweit gewährleistet ist, als dieses Recht durch abgeleitete Rechtsvorschriften anerkannt wurde, die der Unionsgesetzgeber im Rahmen der gemeinsamen Politik erlassen hat Transport.

1116. Was den behaupteten Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr betrifft, weise ich zunächst darauf hin, dass weder die Republik Bulgarien noch die Republik Zypern ihre Behauptung, dass das "hybride Modell" den freien Verkehr von Verkehrsdienstleistungen beschränke, in irgendeiner Weise untermauert haben.

1117. Sollte der Gerichtshof jedoch diesen Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes prüfen, weise ich darauf hin, dass Art. 58 Abs. 1 AEUV und Art. 91 AEUV vorsehen, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs vom Unionsgesetzgeber umgesetzt wird.

1118. Wie ich bereits ausgeführt habe, ist der Unionsgesetzgeber uneingeschränkt berechtigt, durch die Anpassung eines Gesetzgebungsakts zur Verbesserung des sozialen Schutzes der betroffenen Arbeitnehmer die Bedingungen für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Straßenverkehrs zu ändern, da der Grad der Liberalisierung nach Artikel 58 Abs. 1 AEUV wird nicht unmittelbar durch Art. 56 AEUV bestimmt, sondern durch den Unionsgesetzgeber selbst im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik.

1119. Unter diesen Umständen ist der zweite Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes jedenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

j) Zum Verstoß gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta

1) Vorbringen der Parteien

1120. Nach Ansicht der Republik Polen verstießen die Bestimmungen von Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057 gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta da die sich aus dem Umweltschutz ergebenden Erfordernisse nicht hinreichend berücksichtigt worden seien.

1121. Aus diesen beiden Bestimmungen ergibt sich, dass die Unionsorgane verpflichtet sind, Maßnahmen zu unterlassen, die geeignet wären, die Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes zu gefährden, und zwar nur in Bezug auf die Maßnahmen im Zusammenhang mit den Art. 191 und 192 AEUV. Der Grundsatz der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche der Union, der sich aus diesen Bestimmungen ergeben würde, würde es ermöglichen, die Ziele und Erfordernisse des Umweltschutzes mit den anderen Interessen und Zielen der Union und dem Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen. Ein solcher Grundsatz würde als solcher einen Grund für die Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts darstellen, wenn Umweltinteressen offensichtlich nicht berücksichtigt oder völlig außer Acht gelassen worden sind, wie sich aus der Auslegung von Art. 6 EG durch Generalanwalt Geelhoed ergibt(620).

1122. In Anbetracht des weiten horizontalen Charakters von Art. 11 AEUV ist es bei der Prüfung, ob eine bestimmte Maßnahme hinreichend zum Umweltschutz beiträgt, nicht losgelöst von anderen zu diesem Zweck erlassenen Unionsmaßnahmen zu betrachten, die mit der betreffenden Tätigkeit zusammenhängen, sondern es ist die Gesamtheit der von der Union in diesem Bereich erlassenen Maßnahmen, die den geeigneten Rahmen für eine solche Prüfung bildet. Die gerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit des Handelns des Unionsgesetzgebers mit diesem Integrationsgrundsatz sollte derjenigen ähneln, die das Gericht vorgenommen hat, als es zu beurteilen hatte, ob das Vorgehen der Kommission mit dem Grundsatz der Energiesolidarität vereinbar war (621). Unter diesen Umständen war es Sache des Gesetzgebers, die Umwelterfordernisse zu berücksichtigen, bevor er die angefochtenen Rechtsakte erließ, was u. a. bedeutete, eine Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung auf die Umwelt vorzunehmen und sicherzustellen, dass diese Vorschriften die Verwirklichung der Ziele der anderen im Umweltbereich erlassenen abgeleiteten Rechtsakte nicht beeinträchtigen.

1123. Das Parlament und der Rat waren verpflichtet, die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Eine Auslegung von Art. 11 AEUV in dem Sinne, dass er nur Rechtsgebiete und keine konkreten Maßnahmen betreffe, hätte zur Folge, dass seine Bedeutung erheblich relativiert würde. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sollten berücksichtigt werden, auch bei der Festlegung der einzelnen Maßnahmen innerhalb des einschlägigen Bereichs des Unionsrechts. Das Argument, dass andere Rechtsakte des abgeleiteten Rechts zur Bekämpfung der Luftverschmutzung nicht berücksichtigt werden könnten, sollte zurückgewiesen werden, da andernfalls die praktische Wirksamkeit von Art. 11 AEUV erneut in Frage gestellt würde, da die Organe dann einen Rechtsakt erlassen könnten, der die Verwirklichung der in den im Umweltbereich erlassenen Rechtsakten festgelegten Ziele behindert oder verhindert, während die Klimakrise die größte Herausforderung für die Umweltpolitik darstellen würde und dass die Organe darauf hinarbeiten sollten, die Klimaziele der Union konsequent zu erreichen. Es ist allgemein bekannt, dass die Luftverschmutzung durch verkehrsbedingte Emissionen viele Gesundheitsprobleme verursacht, zu denen der Straßenverkehr am meisten beiträgt. Die Anwendung der Richtlinie 2020/1057 führe durch die Anwendung der Entscheidevorschriften auf Fahrer, die Kabotagebeförderungen und zwischen Drittstaaten durchführten, zu zusätzlichen Fahrten, insbesondere Leerfahrten, und damit zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen und der Luftschadstoffe, während die Organe im Gegenteil verpflichtet seien, Handlungen zu unterlassen, die die Wirksamkeit der bereits erlassenen Vorschriften zur Verringerung der Schadstoff- und CO₂-Emissionen und die Verwirklichung der Umweltziele der Union, die sich insbesondere aus dem europäischen Grünen Deal, dem Ziel einer klimaneutralen Union bis 2050 durch eine Verringerung der Gesamtverkehrsemissionen um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 bis 2050 und den den Mitgliedstaaten durch einschlägige Rechtsvorschriften der Union festgelegten Zielen ergeben.

1124. Im Übrigen sind die Auswirkungen der Richtlinie 2020/1057 auf die Umwelt auch im Hinblick darauf zu beurteilen, dass sie zu den Auswirkungen hinzukommen, die den anderen Rechtsakten des Mobilitätspakets, nämlich den Verordnungen 2020/1054 und 2020/1055, zuzurechnen sind. Die negativen Auswirkungen der Rückgabepflicht auf die Umwelt werden durch verschiedene Analysen belegt.

1125. Der potenzielle Konflikt zwischen den streitigen Maßnahmen und den Klimazielen der Europäischen Union hat im Übrigen die von Kommissionsmitglied Válean geäußerten Befürchtungen geschürt, dass das Mobilitätspaket, insbesondere die obligatorische Rückgabe des Fahrzeugs alle acht Wochen und die für den kombinierten Verkehr geltenden Beschränkungen, weder mit den Zielen des europäischen Grünen Deals noch mit dem vom Europäischen Rat festgelegten Ziel einer klimaneutralen Union bis 2050 vereinbar wären (622). Die Republik Polen weist ferner darauf hin, dass die Kommission die Klimaziele der Union im Jahr 2020 angehoben hat (623) und dass die CO₂-Emissionen aus den zusätzlichen Reisen, die durch die beanstandeten Maßnahmen auferlegt werden, die Erreichung dieses angehobenen Ziels wahrscheinlich weiter behindern werden.

1126. Die durch die streitigen Maßnahmen verursachten negativen Auswirkungen auf die Umwelt stellen in Frage, ob die Mitgliedstaaten die in der Verordnung 2018/842 festgelegten Ziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen(624), die in der Richtlinie 2016/2284(625) festgelegten Emissionsziele für bestimmte Luftschadstoffe und die in der Richtlinie 2008/50 festgelegten Luftqualitätsziele erreicht haben(626). Die zusätzlichen Emissionen von Stickoxiden und Staub, die aufgrund der angefochtenen Bestimmungen entstehen, sind geeignet, die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten in den Luftschutzplänen festgelegten Maßnahmen in Frage zu stellen, insbesondere der Pläne, die für Gebiete und Ballungsräume erlassen wurden, die sich in der Nähe der vom internationalen Verkehr genutzten Verkehrswege befinden.

1127. Trotz all dieser negativen Auswirkungen sind die beklagten Organe ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, eine angemessene Analyse der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Verwirklichung der Umweltziele der Union und die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den Umweltgesetzen vorzunehmen. Keiner der Rechtsakte, aus denen sich das Mobilitätspaket zusammensetzt, befasst sich in seiner Begründung mit Umweltfragen, und diese Fragen wurden in der Folgenabschätzung, die vor der Annahme des Mobilitätspakets erstellt wurde, nicht geprüft, da die Kommission lediglich erklärte, dass sie keine Umweltauswirkungen der in Betracht gezogenen Optionen festgestellt habe (627).

1128. Die beklagten Organe haben es daher versäumt, die Auswirkungen der Anwendung der streitigen Bestimmungen auf die Umweltaforderungen zu prüfen, obwohl ihre Auswirkungen den in den Umweltgesetzen festgelegten Zielen zuwiderlaufen. Diese Organe haben diese Ziele nicht gegen die mit dem Mobilitätspaket verfolgten Interessen abgewogen. Die Erfordernisse des Umweltschutzes und das Ziel, ein hohes

Umweltschutzniveau zu gewährleisten und seine Qualität zu verbessern, wurden eindeutig nicht berücksichtigt. In Bezug auf die Richtlinie 2020/1057 ergibt sich dies insbesondere daraus, dass die Anwendung der Entsendevorschriften auf die Anfangs- oder Endstrecken des kombinierten Verkehrs zum einen die Durchführung dieser Strecken durch Verkehrsunternehmer aus Randstaaten in Mitteleuropa erschweren und zum anderen ihre Nutzung weniger attraktiv machen würde. Bilaterale Fahrten ausschließlich auf der Straße würden letztlich entgegen dem angestrebten Ziel und obwohl sie "nicht-ökologisch" wären, bevorzugt. Die für die Kommission erstellte Analyse der Auswirkungen von Kabotagebeschränkungen auf den kombinierten Verkehr bestätigte, dass Beschränkungen der Erbringung von Kabotagediensten im kombinierten Verkehr der Umwelt schaden und den Postulaten des europäischen Grünen Deals zuwiderlaufen (628).

1129. Folglich verstößt Art. 1 Abs. 3, 4⁶ und 7 der Richtlinie 2020/1057 gegen den in Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta verankerten Grundsatz der Integration.

1130. Der Rat, das Parlament und die Parteien, die ihnen als Streithelfer beigetreten sind, beantragen, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

2) Analyse

1131. Die meisten der von der Republik Polen im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelgrundes vorgebrachten Argumente sind eine Wiederholung derjenigen, die im Rahmen der Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta vorgebracht wurden, die dieselbe Rechtsmittelführerin in ihren Klagen gegen die Verordnungen 2020/1054 und 2020/1055 geltend gemacht hat. So sind für das Vorbringen zur Auslegung von Art. 11 AEUV und seiner Tragweite sowie zu Art. 37 der Charta, zur Tragweite des in Art. 11 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatzes der Einbeziehung der Umweltbelange und zu seiner gerichtlichen Kontrolle, zur Berücksichtigung der übrigen Maßnahmen des Unionsgesetzgebers im Bereich der Umweltpolitik, die sich auch auf die Verkehrspolitik auswirken, die Frage des angeblichen Fehlens einer Folgenabschätzung als Verstoß gegen Art. 11 AEUV und die Frage des Verhältnisses zwischen der Richtlinie und dem europäischen Grünen Deal verweise ich auf die Nrn. 565 ff. und 591 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

1132. In Übereinstimmung mit der Schlussfolgerung, die ich aus der Prüfung der Klagegründe gezogen habe, mit denen ein Verstoß gegen die Umwelt- und Klimapolitik der Union im Rahmen der Klagen gegen die Verordnung 2020/1055 gerügt wird, ist daher davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2020/1057 zu Recht davon ausgehen konnte, in voller Ausübung seines weiten Ermessens, dass etwaige negative Auswirkungen auf die Umwelt, die sich aus der Umsetzung der sich aus der Richtlinie 2020/1057 ergebenden Verpflichtungen ergeben, in der Anwendung bestehender Rechtsvorschriften eingedämmt werden könnten, die sich speziell auf die Umweltaspekte der fraglichen Tätigkeit beziehen und die Verkehrsunternehmer beim technologischen Übergang zu einer umweltfreundlicheren Mobilität begleiten müssen.

1133. Ich füge hinzu, dass dies meines Erachtens umso mehr für die Richtlinie 2020/1057 gilt, als, wie das Parlament geltend gemacht hat, die Frage, ob sie tatsächlich eine Quelle zusätzlicher Schadstoffemissionen ist, aus mehreren Gründen umstritten ist.

1134. Zunächst weise ich darauf hin, dass der eigentliche Zweck der Richtlinie 2020/1057 darin besteht, sektorspezifische Vorschriften festzulegen, um ein Gleichgewicht zwischen der Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs für Wirtschaftsteilnehmer, dem freien Warenverkehr, zufriedenstellenden Arbeitsbedingungen und dem sozialen Schutz der Fahrer zu gewährleisten(629) und dass Art. 1 dieser Richtlinie nennt eine Reihe von Vorschriften, deren Anwendung es den Verkehrsunternehmern ermöglichen wird, auf der Grundlage der Merkmale, die der Unionsgesetzgeber für diese Bestimmung berücksichtigt hat, zu bestimmen, welche Rechtsvorschriften, insbesondere Sozialvorschriften, auf die Fahrer anzuwenden sind. Somit sind die Auswirkungen der Bestimmung des auf einen Arbeitnehmer anwendbaren Sozialrechts auf Fragen im Zusammenhang mit der Umweltpolitik der Union nicht ohne weiteres offensichtlich. Sie könnten leichter als Folge des alleinigen Wunsches der Luftfahrtunternehmen erscheinen, ihren Betrieb so umzugestalten, dass sie die Anwendung von Verpflichtungen vermeiden, die für sie im Rahmen der Anwendung der Richtlinie 2020/1057 kostspieliger sind.

1135. Zweitens ist jedenfalls, da der Gerichtshof in seinem Urteil *Federatie Nederlandse Vakbeweging*(630) entschieden hat, dass die Richtlinie 96/71 auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, die mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbunden sind, auch im Bereich des Straßenverkehrs anwendbar ist(631), und da der Gerichtshof auf diese Weise die Auslegung der Richtlinie 96/71 seit ihrem Inkrafttreten vornehmen musste, Die darin vorgesehenen Entsendevorschriften seien daher auf den Straßenverkehrssektor anwendbar. Eines der wenigen Argumente der Republik Polen, die sich speziell gegen die Richtlinie 2020/1057 richten, besteht darin, dass die Anwendung der Entsendevorschriften auf Beförderungen im kombinierten Verkehr(632) unter den in Art. 1 Abs. 6 dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen von der Nutzung solcher Beförderungen abhalten würde, deren positive Auswirkungen auf die Umwelt Darüber hinaus bekannt und anerkannt. Die Spediteure würden somit auf den multimodalen Verkehr verzichten, um sich ausschließlich dem Straßenverkehr zu widmen, wodurch die Umweltvorteile des kombinierten Verkehrs zunichte gemacht würden.

1136. Da die Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern jedoch bereits allein nach der Richtlinie 96/71 und nach den vom Gerichtshof im Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweg](#) aufgestellten Kriterien anwendbar waren, ist die Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern auf solche Vorgänge, wie das Parlament ausführt, nicht geeignet, die bereits bestehende rechtliche Regelung zu revolutionieren. Ich füge hinzu, dass Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2020/1057 die Bedingungen festlegt, unter denen diese Vorschriften gelten, und dass "ein Fahrer nicht als entsandt ... wenn er die erste oder letzte Fahrt im Rahmen einer Beförderung im kombinierten Verkehr auf der Straße unternimmt, wenn die Fahrt auf der Straße für sich genommen aus bilateralen Beförderungen im Sinne von Art. 1 Abs. 3 dieser Richtlinie besteht. Die in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Entsendevorschriften sind daher in keinem Fall auf den kombinierten Verkehr anwendbar.

1137. Zu der Behauptung einer Erhöhung der Emissionen infolge der von der Republik Polen angeführten Regelung über die Entsendung von Arbeitnehmern für Kabotagebeförderungen weise ich darauf hin, dass bereits im 17. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1072/2009 vorgesehen ist, dass "[d]ie Bestimmungen der Richtlinie [96/71] für Beförderungsunternehmen gelten, die Kabotagebeförderungen durchführen". Daher können, wie das Parlament geltend gemacht hat, die von der Republik Polen beschriebenen möglichen Auswirkungen auf die Umwelt, selbst wenn sie bestünden, nicht der Richtlinie 2020/1057 zugerechnet werden.

1138. Schließlich kann das Vorbringen, dass die behaupteten Auswirkungen der Richtlinie 2020/1057 auf die Umwelt im Hinblick darauf zu beurteilen seien, dass sie mit denjenigen kumulativ seien, die sich aus den anderen Bestandteilen des Mobilitätspakets ergeben sollen, keinen Erfolg haben, da diese jedenfalls nicht der Richtlinie selbst zuzurechnen sind.

1139. Nach alledem ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta als unbegründet zurückzuweisen

3. Zu den Klagegründen, die Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 betreffen

1140. Die Republik Polen ist die einzige, die die Rechtmäßigkeit von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 in Frage stellt, mit dem der Unionsgesetzgeber beschlossen hat, die in dieser Richtlinie enthaltenen Maßnahmen ab dem 2. Februar 2022 anwendbar zu machen. Zu diesem Zweck macht sie drei Klagegründe geltend: einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und einen Verstoß gegen Art. 94 AEUV. Die beiden letztgenannten Klagegründe werden zusammen geprüft.

a) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

1) Vorbringen der Parteien

1141. Da die Bestimmungen der Richtlinie 2020/1057, deren Nichtigerklärung die Republik Polen beantragt, ungenau sind und Auslegungsprobleme und praktische Schwierigkeiten bei der Bestimmung des auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen von Kraftfahrern im Straßenverkehr anzuwendenden Rechts aufwerfen, erfordert die Umsetzung dieser Bestimmungen auf nationaler Ebene den Erlass höherrangiger Rechtsakte — was beispielsweise eine langwierige Gesetzgebungsarbeit in Polen mit sich bringt. Die in der Richtlinie vorgesehenen achtzehn Monate reichen nicht aus, um sicherzustellen, dass die nationalen Vorschriften geändert werden und die Luftfahrtunternehmen dann Kenntnis von diesen Bestimmungen erhalten, um ihnen nachzukommen. Die Beförderungsunternehmen sollten auch die für den Sektor geltenden Tarifverträge sowie die verschiedenen nationalen Vorschriften berücksichtigen. Abgesehen davon, dass die Richtlinie 2020/1057 als solche bereits eine Reihe neuer Verpflichtungen enthält und die Richtlinie 96/71 für den Verkehrssektor anwendbar gemacht hat, würde ihr Inkrafttreten auch die Anwendung der Richtlinie 2018/957(633) im Straßenverkehrssektor nach sich ziehen(634), die wiederum eine gewisse Anpassungsfrist für die Verkehrsunternehmer erfordern würde. Unter diesen Umständen würde die Festsetzung des 2. Februar 2022, d. h. etwas mehr als 18 Monate nach dem Erlass der Richtlinie 2020/1057, den Grundsatz der Rechtssicherheit beeinträchtigen, der nach ständiger Rechtsprechung verlangt, dass Rechtsvorschriften klar, bestimmt und in ihren Wirkungen vorhersehbar sind, damit sich die Betroffenen in Situationen und Rechtsverhältnissen orientieren können, die zur Unionsrechtsordnung gehören und deren Einhaltung zu beachten ist insbesondere bei Regelungen, die voraussichtlich finanzielle Belastungen mit sich bringen. Der Umstand, dass der Unionsgesetzgeber nicht verpflichtet ist, eine bestimmte Umsetzungsfrist festzulegen, kann insoweit nicht mit einem völligen Ermessen des Unionsgesetzgebers gleichgesetzt werden. Das Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#)(635) habe zwar den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71 präzisiert, sei aber erst im Jahr 2020 ergangen und habe eine Reihe von Fragen offen gelassen, so dass die Richtlinie 2020/1057 entgegen dem Vorbringen der beklagten Organe keine geringfügige Änderung der bereits bestehenden Rechtsstellung der Luftfahrtunternehmen darstelle. Hätte man den Fluggesellschaften mehr Zeit gegeben, sich an den neuen normativen Rahmen anzupassen, hätten sie sich besser an den Rahmen anpassen können.

1142. Das Parlament und der Rat sowie die Streithelfer halten diesen Rechtsmittelgrund für unbegründet.

2) Analyse

1143. Was den Prüfungsrahmen des Grundsatzes der Rechtssicherheit betrifft, verweise ich auf die Nrn. 117 ff. der vorliegenden Schlussanträge und beschränke mich darauf, darauf hinzuweisen, dass die gerichtliche Kontrolle im Wesentlichen darin besteht, zu prüfen, ob eine Vorschrift an einer solchen Mehrdeutigkeit leidet, dass ihre Adressaten nicht in der Lage sind, Zweifel an ihrer Tragweite oder ihrem Sinn mit hinreichender Sicherheit auszuräumen, so dass sie nicht in Frage gestellt werden. ihre Rechte und Pflichten aus dieser Bestimmung eindeutig bestimmen.

1144. Insoweit genügt meines Erachtens der Hinweis, dass Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Vorschriften zu erlassen und zu veröffentlichen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 2. Februar 2022 nachzukommen, dem Zeitpunkt, ab dem sie diese Maßnahmen anwenden. Das Datum des 2. Februar 2022 wird vom Unionsgesetzgeber ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Richtlinie eindeutig festgelegt. Es bestand daher kein Zweifel an dem Zeitpunkt, zu dem die Adressaten der Richtlinie – die Mitgliedstaaten – ihre jeweiligen nationalen Rechtsordnungen vorbereiten mussten, um den in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Verpflichtungen nachzukommen. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Beförderungsunternehmen hatten daher achtzehn Monate Zeit, um sich auf die Umsetzung der Richtlinie 2020/1057 vorzubereiten.

1145. Die Republik Polen versucht, die Menschen davon zu überzeugen, dass Art. 9 der Richtlinie 2020/1057 mittelbar in irgendeiner Weise durch die Ungenauigkeit und Unsicherheit der angeblich durch die Richtlinie 2020/1057 neu erlassenen Bestimmungen berührt wird. Der hier behandelte Klagegrund scheint somit ein neuer Versuch zu sein, bereits behandelte Argumente in die Diskussion einzubringen (636). Ich füge hinzu, dass, wie der Rat geltend gemacht hat, auch das Vorbringen der Republik Polen zu Art. 9 der Richtlinie 2020/1057 auf der unzutreffenden Prämisse beruht, dass die Richtlinie 96/71 auf den Verkehrssektor nicht anwendbar sei und dass die Richtlinie 2020/1057 zur Folge habe, dass ein völlig neuer Sektor unterworfen worden sei, unvorbereitet auf die neuen und komplexen Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern. Ich hatte jedoch bereits Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass dies nicht der Fall war, wie sich insbesondere aus dem Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweg](#) ergibt.

1146. Folglich ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit als unbegründet zurückzuweisen.

b) Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gegen Art. 94 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

1147. Die Republik Polen macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe gegen die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen verstoßen, da er keine objektiven Gründe vorgetragen habe, die die Festsetzung einer Umsetzungsfrist von achtzehn Monaten rechtfertigten, obwohl die Frist für gleichartige Rechtsakte in der Regel zwei Jahre betrage. Wie die Richtlinien 2014/67 und 2018/957 sah auch die Richtlinie 96/71 einen noch längeren Zeitraum vor. Die Besonderheiten des Straßenverkehrssektors hätten den Unternehmen genügend Zeit benötigt, um die neuen Vorschriften einzuhalten, und sie hätten mindestens die gleiche Zeit gehabt wie andere Dienstleistungssektoren. Der Unionsgesetzgeber hätte auch berücksichtigen müssen, dass sich die Luftfahrtunternehmen gleichzeitig auf die Anwendung der sich aus den Verordnungen 2020/1054 und 2020/1055 ergebenden Anforderungen vorbereiten mussten, die von den Verkehrsunternehmen verlangen, die Art und Weise, in der die Dienstleistungen erbracht werden, grundlegend zu ändern. Der Unionsgesetzgeber habe auch nicht berücksichtigt, dass der Verkehrsmarkt von kleinen und mittleren Unternehmen dominiert werde, die mehr Zeit bräuchten, um sich mit den neuen Rechtsvorschriften vertraut zu machen und sich an sie anzupassen, insbesondere im Hinblick auf die Kosten, die dies für sie bedeuten würde. Die Situation für die Beförderungsunternehmen würde durch die infolge der COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen weiter erschwert. Im Übrigen hätten einige Mitgliedstaaten besonders strenge Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sowie der damit verbundenen Formvorschriften vorgesehen. Diese Sanktionen treten am Ende der vom Gesetzgeber festgelegten Frist in Kraft, so dass den Beförderungsunternehmen keine Zeit bleibt, sich an die neuen Vorschriften anzupassen. Die Festsetzung einer Frist von achtzehn Monaten genüge daher nicht den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

1148. Eine solche Festsetzung verstieße auch gegen Art. 94 AEUV, da sie der wirtschaftlichen Lage der Luftfahrtunternehmen nicht Rechnung tragen würde. Die Republik Polen verweist auf ihre Ausführungen im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie verweist auch auf ihr Vorbringen im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen Art. 94 AEUV durch Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057, aus dem sich im Wesentlichen ergebe, dass die Änderungen, die sich aus der Anwendung der Vorschriften über die Entsendung von Fahrern ergäben, für die Verkehrsunternehmen erhebliche Kosten verursachen würden, die zum Konkurs einiger von ihnen führen würden, und dass die Schutzbedürftigkeit dieser Unternehmen seit dem Erlass der Richtlinie 2020/1057 in einer Zeit der Wirtschaftskrise, die durch die COVID-19-Pandemie gekennzeichnet war, weiter erhöht wurde. Die Nichtberücksichtigung dieser Gesichtspunkte zeige, dass im Hinblick auf die erwarteten negativen Auswirkungen von Art. 1^{der} Richtlinie 2020/1057 auf die Verkehrsunternehmen ein Verstoß gegen Art. 94 AEUV vorliege.

1149. Der Rat und das Parlament sowie die Streithelfer beantragen, diese beiden Rechtsmittelgründe als unbegründet zurückzuweisen.

2) Analyse

1150. Was den Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, beschränke ich mich darauf, gemeinsam mit dem Rat darauf hinzuweisen, dass sich aus der Rechtsprechung ergibt, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten, da sie an den Vorarbeiten für die Richtlinien beteiligt sind, in der Lage sein müssen, die für ihre Durchführung erforderlichen Rechtsvorschriften innerhalb der vorgeschriebenen Frist zu erlassen. Der Unionsgesetzgeber verfügt bei der Festlegung der Frist für die Umsetzung von Richtlinien über ein weites Ermessen und ist nicht verpflichtet, besondere Gründe vorzubringen, die die Festsetzung einer Frist von 18 Monaten rechtfertigen.

1151. In Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen Art. 94 AEUV ist das Vorbringen der Republik Polen dahin zu verstehen, dass Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 nicht so sehr als solcher gegen diese Bestimmung verstößt, sondern weil er bewirkt, dass die in dieser Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen u. a. für die Luftfahrtunternehmen, denen sie unterliegen, verbindlich werden. ab dem Datum, das sie bestimmt. Der Kläger ist der Ansicht, dass diese Verpflichtungen gegen Art. 94 AEUV verstießen.

1152. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Republik Polen nicht nachgewiesen hat, dass Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 eine "Maßnahme im Bereich der Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen" im Sinne von Art. 94 AEUV darstellt, was im Übrigen zu Recht bezweifelt werden könnte, da Art. 9 für sich genommen lediglich einen Zeitpunkt für den Erlass und die Veröffentlichung der nationalen Vorschriften festlegt, die für die Umsetzung der Richtlinie 2020/1057. Würde der Gerichtshof meine Zweifel teilen, könnte der vorliegende Rechtsmittelgrund bereits zurückgewiesen werden.

1153. Im Übrigen ist das Vorbringen der Republik Polen Gegenstand der gleichen Kritik wie im Rahmen der Prüfung des Klagegrundes, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit durch Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 gerügt wird. Wie der Rat ausgeführt hat, sind bereits im Rahmen der Prüfung des Klagegrundes eines Verstoßes gegen Art. 2020/1057 Argumente zum Anteil der kleinen und mittleren Unternehmen am Straßenverkehrssektor, zu den Kosten, die sich aus der Unterwerfung dieses Sektors unter die Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern, zur fehlenden Rechtfertigung der in der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Maßnahmen und zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ergeben 94 AEUV durch Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057, da die Republik Polen offensichtlich beabsichtigt, hier bereits erörterte und entschiedene Fragen erneut zu erörtern. Da bereits festgestellt wurde, dass Art. 1 Abs. 3, 4, 6 und 7 der Richtlinie 2020/1057 nicht gegen Art. 94 AEUV verstößt(638), ist dies auch für Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 festzustellen.

1154. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2020/1057 einerseits und gegen Art. 94 AEUV andererseits gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen.

4. Ergebnis zu den Klagen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2020/1057

1155. Die Klagen in den Rechtssachen C-541/20 und 551/20, soweit sie die Richtlinie 2020/1057 betreffen, und die Klagen in den Rechtssachen C-544/20, C-548/20, C-550/20 und C-555/20 werden abgewiesen.

V. Kosten

1156. Aus Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ergibt sich, dass die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist.

1157. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Wenn dies jedoch nach den Umständen des Einzelfalls gerechtfertigt erscheint, kann das Gericht entscheiden, dass eine Partei ihre eigenen Kosten und einen Teil der Kosten der anderen Partei trägt.

1158. In Anbetracht dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung der besonderen Zusammensetzung der Klagen in den verbundenen Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20 schlage ich dem Gerichtshof vor, die Kosten wie folgt zu bestimmen.

1159. Die Republik Litauen trägt die Kosten in der Rechtssache C-541/20.

1160. Die Republik Bulgarien trägt die Kosten der Rechtssachen C-543/20 und C-544/20.

1161. Rumänien trägt die Kosten der Rechtssachen C-546/20 und C-548/20.

1162. Das Parlament und der Rat tragen die Kosten der Rechtssache C-549/20.

1163. Die Republik Zypern trägt die Kosten der Rechtssache C-550/20.

1164. Die Republik Polen trägt die Kosten der Rechtssachen C-553/20 und C-555/20.

1165. In den Rechtssachen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 und C-554/20 trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.

1166. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs haben die Republik Litauen und Rumänien, die sich an den vorliegenden Klagen beteiligt haben, die Republik Estland, die Republik Lettland, das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland und die Hellenische Republik Die Französische Republik, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

VI. Ergebnis

1167. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, in den verbundenen Rechtssachen C-541/20 bis C-555/20 wie folgt zu entscheiden:

1. Der Klage der Republik Zypern in der Rechtssache C-549/20 wird stattgegeben.
2. Den Klagen der Republik Litauen in der Rechtssache C-542/20, der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-545/20, Rumäniens in der Rechtssache C-547/20, Ungarns in der Rechtssache C-551/20, der Republik Malta in der Rechtssache C-552/20 und der Republik Polen in der Rechtssache C-554/20 wird stattgegeben, soweit sie gegen Artikel 1 Nummer 3^{der} Verordnung (EU) 2020/1055 gerichtet sind.
3. Folglich wird Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2020/1055 für nichtig erklärt, soweit er Art. 5^{Abs. 1} Buchst. b der Verordnung Nr. 1071/2009 ändert.
4. Im Übrigen werden die in Absatz 2 genannten Klagen abgewiesen.
5. Die Klagen der Republik Litauen in der Rechtssache C-541/20, Bulgariens in den Rechtssachen C-543/20 und C-544/20, Rumäniens in den Rechtssachen C-546/20 und C-548/20, der Republik Zypern in der Rechtssache C-550/20 und der Republik Polen in den Rechtssachen C-553/20 und 555/20 werden abgewiesen.
6. Die Republik Litauen trägt die Kosten der Rechtssache C-541/20.
7. Die Republik Bulgarien trägt die Kosten der Rechtssachen C-543/20 und C-544/20.
8. Rumänien trägt die Kosten der Rechtssachen C-546/20 und C-548/20.
9. Das Parlament und der Rat tragen die Kosten der Rechtssache C-549/20.
10. Die Republik Zypern trägt die Kosten der Rechtssache C-550/20.
11. Die Republik Polen trägt die Kosten der Rechtssachen C-553/20 und C-555/20.
12. In den Rechtssachen C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 und C-554/20 trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.
- (13) Die Republik Litauen und Rumänien, denen sie sich als Streithelfer angeschlossen haben, die Republik Estland, die Republik Lettland, das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande - die Republik Österreich und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die täglichen und wöchentlichen Höchstlenkzeiten sowie der täglichen und wöchentlichen Mindestfahrtunterbrechungen und Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Fahrtenschreiberortung (ABl. 2020, L 249, S. 1).

3 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009, (EG) Nr. 1072/2009 und (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Straßenverkehrssektor (ABl. 2020, L 249, S. 17).

4 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 mit besonderen Vorschriften für die Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG hinsichtlich der Kontrollanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. 2020, L 249, S. 49).

5 ABl. 1992, L 368, S. 38.

6 Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Arbeitszeitverordnung und zum Vorschlag für eine Entsenderichtlinie (im Folgenden: Folgenabschätzung – soziale Komponente) und Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Niederlassungsverordnung (im Folgenden: Folgenabschätzung – Niederlassungsaspekt).

7 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

8 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

9 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 21. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

10 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

11 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 3. Mai 2021 als Streithelfer zugelassen.

12 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

13 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 22. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

14 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 22. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

15 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 12. Mai 2021 als Streithelfer zugelassen.

16 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

17 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 13. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

18 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 22. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

19 Auch wenn der Antrag in diesem Sinne formuliert ist, richten sich die Rügen der Klage gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 (vgl. Nr. VIII der Klageschrift in der Rechtssache C-552/20).

20 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2021 als Streithelfer zugelassen

21 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

22 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2021 als Streithelfer zugelassen.

23 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in den [verbundenen Rechtssachen Trijber und Harmsen](#) (C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:505, Nr. 29). Vgl. auch Urteil vom ^{1. Oktober} 2015, [Trijber und Harmsen](#) (C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:641, Rn. 48).

24 Vgl. Gutachten 2/15 ([Freihandelsabkommen mit Singapur](#)) vom 16. Mai 2017 (EU:C:2017:376, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Zu den Besonderheiten dieses Sektors gehören traditionell die notwendige Anbindung der Verkehrsdienstleistungen an eine spezifische Infrastruktur, die hohe Mobilität der Produktionsmittel und die hohe Substituierbarkeit zwischen gewerblichen Verkehrsdienstleistungen und Eigenproduktion (d. h. individualisierter motorisierter Verkehr). In der Lehre werden auch einige andere Aspekte erwähnt.

26 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 1985, [Parlament/Rat](#) (13/83, EU:C:1985:220, Rn. 49 und 50).

27 Urteil vom 9. September 2004, [Spanien und Finnland/Parlament und Rat](#) (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:497, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. März 2014, [International Jet Management](#) (C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 36). Vgl. auch Urteil vom 4. April 1974, [Kommission/Frankreich](#) (167/73, EU:C:1974:35, Rn. 27).

29 Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 159). Vgl. auch Urteil vom 22. Dezember 2010, [Yellow Cab Verkehrsbetrieb](#) (C-338/09, EU:C:2010:814, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Urteil vom 22. Dezember 2010, [Yellow Cab Verkehrsbetrieb](#) (C-338/09, EU:C:2010:814, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 5. Oktober 1994, [Kommission/Frankreich](#) (C-381/93, EU:C:1994:370, Rn. 13), und vom 6. Februar 2003, [Stylianakis](#) (C-92/01, EU:C:2003:72, Rn. 24).

32 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 160), und vom 20. Dezember 2017, [Asociación Profesional Elite Taxi](#) (C-434/15, EU:C:2017:981, Rn. 48).

33 Urteil vom 22. Dezember 2010, [Yellow Cab Verkehrsbetrieb](#) (C-338/09, EU:C:2010:814, Rn. 33). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in [der Rechtssache Prestige und Limousine](#) (C-50/21, EU:C:2022:997, Nr. 4).

34 Vgl. Kapitel III der ^{Verordnung} Nr. 1072/2009. Siehe auch Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 2.

35 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, S. 4.

36 Urteil vom 16. Februar 2022, Ungarn/[Parlament und Rat](#) (C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 340 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Vgl. Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

38 Vgl. u. a. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 16. Februar 2022, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 354 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 151).

40 Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 115), und vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Urteile vom 21. Juni 2018, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 170 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 118).

42 Urteil vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 118 und 119). Vgl. auch Urteil vom 12. Mai 2011, [Luxemburg/Parlament und Rat](#) (C-176/09, EU:C:2011:290, Rn. 62 und in diesem Sinne die in Rn. 66 angeführte Rechtsprechung).

43 Urteile vom 21. Juni 2018, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 170 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 17. Oktober 2013, [Billerud Karlsborg und Billerud Skärblackska](#) (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 116), und vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 177 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Vgl. Urteile vom 21. Juni 2018, Polen/Parlament und Rat (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 167), und vom 13. März 2019, Polen/Parlament und Rat (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 106).

47 Vgl. Fn. 6 der vorliegenden Schlussanträge.

48 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 76 bis 81, 84 und 85).

49 ABl. 2016, L 123, S. 1

50 Vgl. Rn. 13 der Interinstitutionellen Vereinbarung und Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 83).

51 Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 84).

52 Vgl. Nr. 96 der Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:321), die in Rn. 82 des Urteils vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035), ausdrücklich erwähnt werden.

53 Vgl. Nr. 96 der Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:321), die in Rn. 82 des Urteils vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035), ausdrücklich erwähnt werden.

54 Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 82).

55 Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 85).

56 Vgl. Rn. 14 der Interinstitutionellen Vereinbarung und Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 83).

57 Urteile vom 21. Juni 2018, Polen/Parlament und Rat (C-5/16, EU:C:2020:1001, Rn. 159), und vom 8. Juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 57).

58 Vgl. Rn. 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung und Urteile vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 83), und vom 13. März 2019, Polen/Parlament und Rat (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 43).

59 Vgl. Nr. 97 der Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:321), die in Rn. 82 des Urteils vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035), ausdrücklich erwähnt werden.

60 Vgl. Nr. 98 der Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:321).

61 Urteil vom 4. Mai 2016, [Pillbox 38](#) (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 64 und 65).

62 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. März 2019, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 43).

63 Urteil vom 13. März 2019, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Urteil vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 21. Juni 2018, Polen/[Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 160 bis 163).

65 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juli 2010, [Afton Chemical](#) (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 39).

66 Urteile vom 22. Februar 2022, [Stichting Rookpreventie Jeugd u. a.](#) (C-160/20, EU:C:2022:101, Rn. 67), und vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Urteil vom 3. Februar 2021, [Füssl Modestraße Mayr](#) (C-555/19, EU:C:2021:89, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Vgl. u. a. Urteil vom 14. Juli 2022, [Kommission/VW u. a.](#) (C-116/21 P bis C-118/21 P, C-138/21 P und C-139/21 P, EU:C:2022:557, Rn. 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Vgl. u. a. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Urteil vom 24. Februar 2022, [Glavna direksia "Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto"](#) (C-262/20, EU:C:2022:117, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Urteil vom 3. Februar 2021, [Fussl Modestraße Mayr](#) (C-555/19, EU:C:2021:89, Rn. 99). Vgl. Urteil vom 12. Mai 2011, [Luxemburg/Parlament und Rat](#) (C-176/09, EU:C:2011:290, Rn. 32).

72 Vgl. Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

73 Vgl. Urteil vom 12. Mai 2011, [Luxemburg/Parlament und Rat](#) (C-176/09, EU:C:2011:290, Rn. 34 und 35).

74 Urteile vom 13. September 2005, [Kommission/Rat](#) (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 15. November 2005, [Kommission/Österreich](#) (C-320/03, EU:C:2005:684, Rn. 72), vom 22. Dezember 2008, [British Aggregates/Kommission](#) (C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 91), vom 16. Juli 2009, [Horvath](#) (C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 29) und vom 21. Dezember 2011, [Kommission/Österreich](#) (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 120).

75 Vgl. u. a. Urteile vom 13. September 2005, [Kommission/Rat](#) (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 42), vom 15. November 2005, [Kommission/Österreich](#) (C-320/03, EU:C:2005:684, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 21. Dezember 2011, [Kommission/Österreich](#) (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 121).

76 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 128 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache [Österreich/Parlament und Rat](#) (C-161/04, EU:C:2006:66, Nrn. 59 und 60).

78 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 130 und 131 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 31. März 1971, [Kommission/Rat](#) (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 40), und vom 9. September 2015, [Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission](#) (C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 17). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache [Kommission/EIB](#) (C-15/00, EU:C:2002:557, Nr. 82).

80 Urteil vom 31. März 2022, [Kommission/Polen \(Besteuerung von Energieerzeugnissen\)](#) (C-139/20, EU:C:2022:240, Rn. 55 und 56 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

81 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2015, [Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Kommission](#) (C-506/13 P, EU:C:2015:562, Rn. 17 und 18).

82 Die Republik Litauen trägt ihr Vorbringen im Rahmen ihres Klagegrundes in der Rechtssache C-541/20 vor, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch Art. ¹Abs. ⁶ Buchst. d der Verordnung 2020/1054 gerügt wird. In Anbetracht ihres Inhalts ist dieses Vorbringen jedoch im Rahmen der Prüfung der Klagegründe eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu prüfen.

83 In der mündlichen Verhandlung hat die Republik Litauen auch auf Sanktionen hingewiesen, die auf nationaler Ebene auf der Grundlage einer anderen Auslegung der streitigen Bestimmung als der von den Unionsorganen vorgenommenen verhängt worden seien.

84 Urteile vom 16. Februar 2022, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 223 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 16. Februar 2022, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 319 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85 Urteil vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Urteile vom 16. Februar 2022, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 224 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 16. Februar 2022 ([Polen/Parlament und Rat](#), C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 320 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Urteil vom 30. Januar 2019, [Planta Tabak](#) (C-220/17, EU:C:2019:76, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Urteile vom 16. Februar 2022, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 225 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 16. Februar 2022 ([Polen/Parlament und Rat](#), C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 321 und die dort angeführte Rechtsprechung).

89 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. April 2005, [Belgien/Kommission](#) (C-110/03, EU:C:2005:223, Rn. 31).

90 Hervorhebung nur hier.

91 Insoweit weise ich darauf hin, dass es keinen Zweifel daran gibt, dass die Fahrzeit bis zum Ort der Rückkehr Arbeitszeit darstellt. Vgl. Art. 9 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 in der durch Art. ¹Abs. ⁸ Buchst. b der Verordnung 2020/1054 geänderten Fassung. Vgl. entsprechend auch Urteil vom 10. September 2015, [Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras](#) (C-266/14, EU:C:2015:578, Rn. 50).

92 Vgl. Urteile vom 11. November 2004, [Adanez-Vega](#) (C-372/02, EU:C:2004:705, Rn. 37), und vom 25. Februar 1999, [Swaddling](#) (C-90/97, EU:C:1999:96, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Vgl. Urteil vom 12. April 2018, [Kommission/Dänemark](#) (C-541/16, EU:C:2018:251, Rn. 28 und 31 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Art. 291 Abs. 1 AEUV.

94 Vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 30. Januar 2019, [Planta Tabak](#) (C-220/17, EU:C:2019:76, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

95 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache [Kommission/Rat](#) (C-196/12, EU:C:2013:549, Nr. 85).

96 Vgl. Urteil vom 12. April 2018, [Kommission/Dänemark](#) (C-541/16, EU:C:2018:251, Rn. 47).

97 Vgl. Rn. 25 dieses Schriftsatzes.

98 Vgl. zu Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Urteil vom 2. September 2021, [Kommission/Deutschland](#) (Umsetzung der Richtlinien [2009/72 und 2009/73], C-718/18, EU:C:2021:662, Rn. 60), und zu Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 104 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99 Vgl. u. a. Urteil vom 8. Juni 2023, [Prestige und Limousine](#) (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

100 Urteil vom 8. Juni 2023, [Fastweb u. a. \(Periodizitäten der Rechnungsstellung\)](#) (C-468/20, EU:C:2023:447, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in [der Rechtssache Prestige und Limousine](#) (C-50/21, EU:C:2022:997, Nr. 50 und die in Fn. 19 angeführte Rechtsprechung).

101 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Oktober 2004, [CaixaBank France](#) (C-442/02, EU:C:2004:586, Rn. 14).

102 Vgl. in diesem Sinne in Fällen, in denen sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Spiel standen, Urteile vom 29. März 2011, [Kommission/Italien](#) (C-565/08, EU:C:2011:188, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 7. März 2013, [DKV Belgium](#) (C-577/11, EU:C:2013:146, Rn. 35 und 36).

103 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache [Prestige und Limousine](#) (C-50/21, EU:C:2022:997, Nr. 50 und die in Fn. 20 angeführte Rechtsprechung).

104 Vgl. u. a. Urteil vom 2. September 2021, [Institut des Experts en Automobiles](#) (C-502/20, EU:C:2021:678, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

105 Vgl. u. a. Urteil vom 8. Juni 2023, [Prestige und Limousine](#) (C-50/21, EU:C:2023:448, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

106 Vgl. Art. 2 und 3 der Verordnung Nr. 561/2006. Der Begriff "Verkehrsunternehmen" ist in Art. 4 Buchst. p dieser Verordnung definiert.

107 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2020, Ungarn/[Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 105).

108 Vgl. Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

109 Diese Entwicklungen werden u. a. in der Folgenabschätzung – soziale Komponente, insbesondere in Teil 1/2, S. 1 bis 11, 26 und 49, und in der Folgenabschätzung – institutioneller Aspekt, insbesondere in Teil 1/2, S. 7 bis 22, beschrieben.

110 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, Nummern 2.1.1 und 2.2.2.

111 Folgenabschätzung – soziale Komponente, S. 39.

112 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 20. Insbesondere stellte die Kommission fest, dass das Risiko einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, einschließlich unangemessener Ruhebedingungen, Zeitdruck und Stress für die Fahrer, aufgrund der Verstöße und Unzulänglichkeiten der früheren Vorschriften, der starren Anwendung und des Marktdrucks nicht wirksam angegangen wurde.

113 Vgl. zweiter Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054. Laut der Folgenabschätzung – soziale Komponente (siehe Abschnitt 1/2, S. 5-6) waren unklare und unangemessene Vorschriften sowie Unterschiede bei der Auslegung und Anwendung durch die nationalen Behörden zu den Hauptursachen für die Unwirksamkeit der Sozialgesetzgebung.

114 Vgl. 1. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054.

115 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, S. 19.

116 Vgl. Erwägungsgründe 3, 6 und 36 der Verordnung 2020/1054.

117 Aus demselben Grund ist meines Erachtens auch die Rüge der Republik Polen zurückzuweisen, wonach die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern gegen Art. 4 Buchst. f der ^{Verordnung Nr.} 561/2006 verstoße.

118 Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 sah vor dem Inkrafttreten der Verordnung 2020/1054 vor, dass "[d]ie Zeit, die ein Fahrer für die Fahrt zum oder vom Abholort eines in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallenden Fahrzeugs aufwendet, wenn sich das Fahrzeug weder am Wohnort des Fahrers noch am Geschäftssitz des Arbeitgebers befindet, dem der Fahrer normalerweise angehört, gilt nicht als Pause oder Pause, es sei denn, der Fahrer befindet sich

auf einer Fähre oder einem Zug und hat Zugang zu einem Liegeplatz." Abs. 3 dieses Artikels bezog sich auch auf den "Wohnort des Fahrers und den Geschäftssitz des Arbeitgebers, dem der Fahrer gewöhnlich angehört".

119 Vgl. Urteil vom 29. April 2010, [Smit Reizen](#) (C-124/09, EU:C:2010:238, Rn. 27). In sprachlicher Hinsicht entspricht der Begriff "Einsatzzentrum" dem Begriff "Einsatzzentrum", der in diesem Urteil sowie im Urteil vom 18. Januar 2001, [Skills Motor Coaches u. a.](#) (C-297/99, EU:C:2001:37), und auch in der ursprünglichen Fassung von Art. 5 Buchst. c der Verordnung Nr. 1071/2009 verwendet wird.

120 Vgl. Urteil vom 29. April 2010, [Smit Reizen](#) (C-124/09, EU:C:2010:238, Rn. 31).

121 Der Begriff "EU-13" bezieht sich auf alle Staaten, die nach 2004 Mitglieder der Union geworden sind und zu den 15 Staaten, die bereits Mitglieder waren (im Folgenden: EU-15), hinzugekommen sind.

122 In der Folgenabschätzung wird insoweit auf eine Umfrage des polnischen Arbeitgeberverbands unter polnischen Kraftfahrern verwiesen, aus der hervorgeht, dass 23 % von ihnen 15 Tage auf der Straße verbringen; 15 % sind mehr als 30 Tage von ihrem Wohnort/ihrer Basis entfernt und 7 % weniger als 5 Tage von ihrem Wohnort/ihrer Basis entfernt. Siehe Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, S. 20.

123 Vgl. insbesondere Nr. 203 der vorliegenden Schlussanträge.

124 Urteil vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 41 und 42 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

125 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2020 (Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 41, 42, 61, 62, 64 und 128).

126 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 51.

127 Vgl. Fn. 122 der vorliegenden Schlussanträge.

128 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 20.

129 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, Kapitel 6.2.1, S. 63.

130 Vgl. Art. 16 der Verordnung Nr. 561/2006 und Art. 33 der ^{Verordnung Nr.} 165/2014.

131 Vgl. Nr. 132 der vorliegenden Schlussanträge.

132 Vgl. Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

133 Vgl. Nrn. 219 und 220 der vorliegenden Schlussanträge.

134 Vgl. die in Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

135 Vgl. Nr. 179 der vorliegenden Schlussanträge.

136 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, Teil 1/2, S. 49. Wenn die in diesem Zusammenhang geprüften Maßnahmen mit dem etwaigen Verbot der planmäßigen Ruhezeit an Bord des Fahrzeugs zusammenhängen, bestünden die gleichen Schwierigkeiten bei der Feststellung, ob dem Fahrer vom Verkehrsunternehmen die Möglichkeit gegeben worden sei, an seinen Wohnort oder zum Einsatzort zurückzukehren, er sich aber dafür entschieden habe, dies nicht zu tun, oder wenn er unter Druck gesetzt wurde, ihn von der Rückkehr abzubringen.

137 EWSA-Mitteilung 2017/02852, Ziffer 1.7.

138 Art. 1 Abs. 5 Buchst. c des Vorschlags für eine Arbeitszeitverordnung sah die Einfügung von Art. 8^{Abs.} 8b in Art. 8 der Verordnung Nr. 561/2006 mit folgendem Wortlaut vor: "Die Verkehrsunternehmen organisieren die Arbeit der Fahrer so, dass sie mindestens eine normale wöchentliche Ruhezeit oder eine wöchentliche Ruhezeit von mehr als fünfundvierzig Stunden an ihrem Wohnort verbringen können als Ausgleich für die Verkürzung einer wöchentlichen Ruhezeit in jedem Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Wochen herangezogen werden. »

139 Der Gesetzgeber hat den dreiwöchigen Fahrplan für die Rückkehr nur für Fahrer festgelegt, die zwei aufeinanderfolgende verkürzte wöchentliche Ruhezeiten eingelegt haben (Art. 8 Abs. 8a Unterabsatz 2) und daher nach der dritten Arbeitswoche eine normale Ruhezeit als Ausgleich für die beiden reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten einlegen werden.

140 Die Republik Polen verweist auch auf die nachteiligen Auswirkungen auf die Straßeninfrastruktur. Dieses Vorbringen wird in den Nrn. 281 ff. der vorliegenden Schlussanträge behandelt, die sich auf Klagegründe eines Verstoßes gegen Art. 91 Abs. 2 AEUV beziehen.

141 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, S. 48.

142 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, S. 20 und Nrn. 217, 229, 236 und 260 der vorliegenden Schlussanträge.

143 Diese Zahl ergibt sich aus einem Vergleich zwischen der Einschätzung des offenen Schreibens der Internationalen Straßentransportunion (IRU) vom 26. Oktober 2018, in dem davon ausgegangen wurde, dass die Einführung einer Rückgabepflicht der *Fahrzeuge* alle drei bis vier Wochen die Fahrleistung der Lastkraftwagen von 80 auf 135 Millionen Fahrzeugkilometer pro Jahr erhöhen könnte, und Eurostat-Daten, aus denen hervorgeht, dass sich der Lkw-Verkehr im Jahr 2016 auf insgesamt 135 725 Millionen Fahrzeugkilometer belief. Der Rat stellte fest, dass die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrern keine Fahrzeuge betreffe, sondern Fahrer, die nicht notwendigerweise immer mit dem Fahrzeug zurückkehrten und die, wie sich aus der Folgenabschätzung (vgl. Fn. 122 der vorliegenden Schlussanträge) ergebe, in den meisten Fällen bereits alle drei oder vier Wochen zurückkehrten.

144 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, Kapitel 2.3.1.1.

145 Entwickelt von der American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) zur Demonstration der Auswirkungen von Fahrzeugen auf die Straßeninfrastruktur.

146 Vgl. zu Art. 74 EG Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in den [verbundenen Rechtssachen Spanien und Finnland/Parlament und Rat](#) (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:194, Nr. 162).

147 Verordnung (EWG) Nr. 4058/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Festsetzung der Preise für den Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten (ABl. 1989, L 390, S. 1).

148 Vgl. zu Art. 74 EG Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in [den verbundenen Rechtssachen Spanien und Finnland/Parlament und Rat](#) (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:194, Nr. 163).

149 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in den [verbundenen Rechtssachen Spanien und Finnland/Parlament und Rat](#) (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:194, Nr. 164).

150 Vgl. zu Art. 9 AEUV Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 46).

151 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in [den verbundenen Rechtssachen Spanien und Finnland/Parlament und Rat](#) (C-184/02 und C-223/02, EU:C:2004:194, Nr. 164).

152 Vgl. Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

153 Vgl. entsprechend zu Art. 191 Abs. 3 AEUV Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 135 und die dort angeführte Rechtsprechung).

154 Vgl. Fn. 143 der vorliegenden Schlussanträge.

155 Vgl. Nr. 284 der vorliegenden Schlussanträge.

156 Vgl. dazu auch Nr. 222 der vorliegenden Schlussanträge.

157 Vgl. Nrn. 291 und 292 der vorliegenden Schlussanträge.

158 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, insbesondere S. 60 und 61.

159 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, insbesondere S. 63 ff.

160 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11. Dezember 2019 mit dem Titel "Der europäische Grüne Deal" (COM[2019] 640 final (im Folgenden: europäischer Grüner Deal)).

161 Europäischer Grüner Deal, Ziffer 2.1.5.

162 Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2019, EUCO 29/19 CO EUR 31 CONCL 9.

163 Erklärung von Kommissionsmitglied Vălean zur endgültigen Verabschiedung des ersten Mobilitätspakets durch das Europäische Parlament, Brüssel, 9. Juli 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_20_1319.

164 Vgl. Rn. 45 der Erwiderung in der Rechtssache C-553/20.

165 Vgl. Nrn. 564 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

166 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 129 bis 131). Eine Bestimmung, die für mit Art. 191 AEUV vereinbar befunden wird, ist zwangsläufig mit Art. 37 der Charta vereinbar (vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, [Associazione Italia Nostra Onlus](#) (C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 61 bis 64).

167 Vgl. entsprechend Urteil vom 11. März 1992, [Compagnie commerciale de l'Ouest u. a.](#) (C-78/90 bis C-83/90, EU:C:1992:118, Rn. 18).

168 Diese Rüge ist meines Erachtens nur so zu verstehen, dass sie sich nur auf die Verpflichtung bezieht, die Fahrzeuge alle acht Wochen zurückzugeben, da eine Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer alle drei Wochen bereits in dem Vorschlag für eine Niederlassungsverordnung enthalten war, der Gegenstand einer Folgenabschätzung war (vgl. Art. ¹Abs. ⁵ Buchst. c) des Vorschlags für eine Arbeitszeitverordnung und der Folgenabschätzung – soziale Komponente, die diesem Vorschlag beigefügt ist.

169 Ich weise darauf hin, dass ich in diesem Stadium der Prüfung nicht auf die Debatte über die Zahlen eingehen werde, die sich auf die potenziellen oder tatsächlichen zusätzlichen Emissionen beziehen, die sich aus der Verpflichtung zur Rückgabe der Fahrer ergeben, da dies zum einen für die Behandlung des Vorbringens eines Verstoßes gegen die Umweltpolitik der Union und zum anderen nicht erforderlich ist. Zweitens wird diese Debatte bei der Behandlung des Vorbringens zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden sein.

170 Vgl. Nrn. 575 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

171 Der Gesetzgeber hat nur den Fall vorgesehen, dass die Rückkehr des Fahrers gegebenenfalls gleichzeitig mit der Rückgabe des Fahrzeugs in den Niederlassungsmitgliedstaat organisiert werden kann: vgl. den achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055.

172 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den [verbundenen Rechtssachen Kommission/Rat \(Meeresgebiet Antarktis\)](#) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:362, Nr. 88) und Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Nr. 48).

173 Vgl. Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Rn. 44).

174 Vgl. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 119).

175 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2017, [Elecdey Carcelen u. a.](#) (C-215/16, C-216/16, C-220/16 und C-221/16, EU:C:2017:705, Rn. 40).

176 Vgl. Urteil vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 86).

177 Vgl. Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

178 Vgl. Nr. 197 der vorliegenden Schlussanträge.

179 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 19 und 20), und vom 17. Juli 1997, [SAM Schiffahrt und Stapf](#) (C-248/95 und C-249/95, EU:C:1997:377, Rn. 52, 52, 63 und 64).

180 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 1958, [Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie u. a./Hohe Behörde](#) (13/57, EU:C:1958:10, S. 292).

181 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 1973, [Werhahn Hansamühle u. a./Rat und Kommission](#) (63/72 bis 69/72, EU:C:1973:121, Rn. 17).

182 Vgl. Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge.

183 Vgl. Nrn. 148 bis 150 der vorliegenden Schlussanträge.

184 Urteil vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 20).

185 Vgl. Nr. 90 der vorliegenden Schlussanträge.

186 Vgl. S. 18 dieser Folgenabschätzung.

187 Abschlussbericht der Studie über sichere Lkw-Parkplätze (<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-study-on-safe-and-secure-parking-places-for-trucks.pdf>), S. 8 und 18-20.

188 Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des^{Beschlusses} Nr. 661/2010/EU ([ABI. 2013, L 348, S. 1](#), im Folgenden: TEN-V-Verordnung).

189 Abs. 3 dieser Bestimmung lautet: "Auf allen zertifizierten Parkplätzen kann angegeben werden, dass sie nach den Normen und Verfahren der Union zertifiziert sind. Gemäß Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung [TEN-V] fördern die Mitgliedstaaten die Einrichtung von Parkzonen für gewerbliche Nutzer." In Abs. 4 dieser Bestimmung heißt es: "Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2024 einen Bericht über die Verfügbarkeit geeigneter Ruheeinrichtungen für Fahrer und sicherer Parkplätze sowie über die Bereitstellung sicherer Parkplätze vor, die gemäß den in Absatz 2 genannten delegierten Rechtsakten zertifiziert sind. In diesem Bericht können Maßnahmen aufgeführt werden, um die Anzahl und Qualität der sicheren Parkplätze zu erhöhen."

190 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 64.

191 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 70.

192 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 18.

193 Urteil vom 20. Dezember 2017 (C-102/16, EU:C:2017:1012, im Folgenden: Urteil Vaditrans).

194 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 46.

195 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 18.

196 Nach Art. 4 Buchst. g der Verordnung Nr. 561/2006 bezeichnet der Ausdruck "'tägliche Ruhezeit' den Teil eines Tages, an dem ein Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann und der eine 'normale tägliche Ruhezeit' oder eine 'reduzierte tägliche Ruhezeit' sein kann". Nach dem ersten Gedankenstrich dieser Bestimmung gilt als "normale tägliche Ruhezeit" jede Ruhezeit von mindestens elf Stunden. Diese normale tägliche Ruhezeit kann auch in zwei Tranchen eingelegt werden, von denen die erste eine ununterbrochene Dauer von mindestens drei Stunden und die zweite eine ununterbrochene Dauer von mindestens neun Stunden sein muss." Nach dem zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung gilt als 'reduzierte tägliche Ruhezeit' jede Ruhezeit von mindestens neun Stunden, aber weniger als elf Stunden".

197 Nach Art. 4 Buchst. h der Verordnung Nr. 561/2006 bezeichnet der Ausdruck "'wöchentliche Ruhezeit' für die Zwecke dieser Verordnung eine wöchentliche Ruhezeit, in der der Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann und bei der es sich um eine 'normale wöchentliche Ruhezeit' oder eine 'verkürzte wöchentliche Ruhezeit' handeln kann". Nach dem ersten Gedankenstrich dieser Bestimmung gilt als 'normale wöchentliche Ruhezeit' jede Ruhezeit von mindestens [45] Stunden". Nach dem zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung ist "'verkürzte wöchentliche Ruhezeit' jede Ruhezeit von weniger als [45] Stunden, die unter den in Artikel 8 Absatz 6 genannten Voraussetzungen auf mindestens [24] aufeinanderfolgende Stunden verkürzt werden kann".

198 Urteil Vaditrans (Rn. 31, 32 und 48).

199 Vgl. Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

200 Im 13. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1054 heißt es: "Um den sozialen Fortschritt zu fördern, ist es angezeigt, den Ort festzulegen, an dem wöchentliche Ruhezeiten eingelegt werden können, um sicherzustellen, dass den Fahrern angemessene Ruhebedingungen geboten werden. Die Qualität der Unterbringung ist besonders wichtig während der normalen wöchentlichen Ruhezeiten, die die Fahrer außerhalb des Führerhauses des Fahrzeugs auf Kosten des Transportunternehmens als Arbeitgeber an einem geeigneten Ort verbringen sollten. Um gute Arbeitsbedingungen und die Sicherheit der Fahrer zu gewährleisten, sollte festgelegt werden, dass die Fahrer während ihrer normalen wöchentlichen Ruhezeiten Zugang zu einer hochwertigen Unterkunft haben, die sowohl für Frauen als auch für Männer geeignet ist, wenn diese Ruhezeiten nicht an ihrem Wohnort eingelegt werden."

201 Urteil Vaditrans (Rn. 31, 32 und 48).

202 Urteil Vaditrans (Rn. 43).

203 Urteil Vaditrans (Rn. 44).

204 Urteil Vaditrans (Rn. 45).

205 Urteil Vaditrans (Rn. 46 und 47).

206 Urteil Vaditrans (Rn. 44).

207 Urteil Vaditrans (Rn. 44).

208 Urteil Vaditrans (Rn. 44 und 45).

209 Urteil Vaditrans (Rn. 42).

210 – Urteil Vaditrans (Rn. 44). Vgl. Nr. 379 der vorliegenden Schlussanträge. Vgl. auch Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs vom 13. April 2021, Litauen/Parlament und Rat (C-541/20 R, EU:C:2021:264, Rn. 38).

211 Vgl. Art. 8 Abs. 6 der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die^{Verordnung} 2020/1054 geänderten Fassung.

212 Nach dieser Bestimmung erhält Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 folgende Fassung: "(1) Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen diese Verordnung ... und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sie umgesetzt werden. Diese Sanktionen müssen gemäß Anhang III der Richtlinie 2006/22/EG wirksam und in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen. Ein Verstoß gegen diese Verordnung oder [...] darf nicht mehr als eine Sanktion oder mehr als ein Verfahren nach sich ziehen. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften und Maßnahmen sowie die auf nationaler Ebene gewählte Methode und die Kriterien für die Bewertung ihrer Verhältnismäßigkeit mit. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich jede spätere Änderung dieser Elemente mit. Die Kommission unterrichtet die Mitgliedstaaten über diese Vorschriften und Maßnahmen sowie über alle Änderungen, die sie betreffen. Die Kommission stellt sicher, dass diese Informationen in allen Amtssprachen der Union auf einer eigens dafür eingerichteten öffentlichen Website veröffentlicht werden, die ausführliche Informationen über die in den Mitgliedstaaten geltenden Sanktionen enthält. »

213 Vgl. den in Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Vorschlag für eine Arbeitszeitregelung (Art. ¹Abs. ⁵Buchst. c).

214 Vgl. u. a. Urteil vom 20. Dezember 2017, [Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse](#) (C-516/16, EU:C:2017:1011, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).

215 Der Begriff "Fahrer" ist in Art. 4 Buchst. c der Verordnung Nr. 561/2006 definiert.

216 Urteil Vaditrans (Rn. 44). Vgl. auch Nr. 379 der vorliegenden Schlussanträge. Vgl. auch Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs vom 13. April 2021, Litauen/Parlament und Rat (C-541/20 R, EU:C:2021:264, Rn. 38)

217 Vgl. Nr. 80 der vorliegenden Schlussanträge.

218 Folgenabschätzung – soziale Komponente, Teil 1/2, S. 39.

219 Nach Art. 3 Abs. 4 der Verordnung Nr. 165/2014 in Verbindung mit Art. 6 Satz 3 der Durchführungsverordnung 2016/799 mussten Fahrzeuge, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Zulassungsmitgliedstaat verkehrten, ursprünglich mit einem intelligenten Fahrtenschreiber im Sinne der Art. 8 bis 10 der^{Verordnung} Nr. 165/799 ausgestattet sein Verordnung (EU) Nr. 165/2014 innerhalb von fünfzehn Jahren nach Inkrafttreten der in Anhang IC dieser Durchführungsverordnung enthaltenen Durchführungsbestimmungen für diese Fahrtenschreiber am 15. Juni 2019, d. h. spätestens am 15. Juni 2034.

220 Durchführungsverordnung (EU) 2021/1228 der Kommission vom 16. Juli 2021 zur Änderung der Durchführungsverordnung 2016/799 (ABl. 2021, L 273, S. 1).

221 Durchführungsverordnung (EU) 2023/980 der Kommission vom 16. Mai 2023 zur Änderung der Durchführungsverordnung 2016/799 (ABl. 2023, L 134, S. 28).

222 Kommission, "Studie über Maßnahmen zur Förderung der Einführung des intelligenten Fahrtenschreibers", 2018, S. 9.

223 Europäisches Parlament (EPRS): Nachrüstung intelligenter Fahrtenschreiber bis 2020: Kosten und Nutzen, 2. Februar 2018 (https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_STU%282018%29615643), S. 7.

224 Vgl. Schreiben der Kommission an den Rat vom 4. Oktober 2018, Anlage B4 in der Rechtssache C-551/20.

225 Vgl. Fn. 219 der vorliegenden Schlussanträge.

226 Urteile vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 153), und vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 100 und 110).

227 Urteile vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 153), und vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 111).

228 Urteil vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 112).

229 Urteil vom 20. Dezember 2017, [Global Starnet](#) (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

230 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, [Global Starnet](#) (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

231 Vgl. u. a. Urteil vom 8. September 2022, [Ministerstvo životního prostředí \(Hyazinthen-Ara-Papageien\)](#) (C-659/20, EU:C:2022:642, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

232 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 1988, [Spanien/Rat](#) (203/86, EU:C:1988:420, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

233 Dieser Artikel sieht als Ausnahmen von Art. 1 Nr. 15 und Art.² Abs. 12 vor, die erst ab dem 31. Dezember 2024 gelten. Diese beiden Bestimmungen sind nicht Gegenstand der in den vorliegenden Rechtssachen erhobenen Klagen.

234 Nach Ansicht dieser beiden Organe wird nur der Zeitpunkt, zu dem die beiden in der vorstehenden Anmerkung zu den vorliegenden Schlussanträgen genannten Bestimmungen verschoben wurden, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesamten Verordnung vorverlegt.

235 Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs vom 13. April 2021, [Litauen/Parlament und Rat](#) (C-541/20 R, EU:C:2021:264, Rn. 31).

236 Urteil Vaditrans (Rn. 44).

237 Vgl. u. a. Urteil vom 15. Juli 2021, [Kommission/Landesbank Baden-Württemberg und SRB \(C-584/20 P und C-621/20 P, EU:C:2021:601, Rn. 104](#) und die dort angeführte Rechtsprechung).

238 Vgl. Nr. 394 der vorliegenden Schlussanträge.

239 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat \(C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 73 bis 75\)](#)

240 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat \(C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 76\)](#).

241 Diese Bestimmung, die die Voraussetzungen für die Ausübung des Berufs des Kraftverkehrsunternehmers festlegt, sieht vor, dass "Unternehmen, die den Beruf des Kraftverkehrsunternehmers ausüben, ... in einem Mitgliedstaat stabil und wirksam niedergelassen sind".

242 Dieser Klagegrund in der Klageschrift in der Rechtssache C-545/20 wird von der Republik Bulgarien sowohl im Hinblick auf Art. 1 Abs. 3 als auch auf Art.²Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 gestützt. Aus Gründen der Verfahrensökonomie werde ich sie nur hier prüfen, wobei die Schlussfolgerungen, die ich im Hinblick auf Art. 1 Abs.³ der Verordnung 2020/1055 gezogen habe, entsprechend für Art. 2 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung gelten.

243 Urteil vom 16. Juli 1992, [Parlament/Rat \(C-65/90, EU:C:1992:325\)](#).

244 Urteil vom 16. Juli 1992, [Parlament/Rat \(C-65/90, EU:C:1992:325\)](#).

245 COM(2018) 51 final vom 31. Januar 2018.

246 Die Republik Zypern hat in ihrer Klage C-549/20 Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 nicht beanstandet, so dass sich ihr Klagegrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften nach Art. 91 Abs. 1 AEUV ausschließlich auf die Verpflichtung zur Rückgabe von Fahrzeugen alle acht Wochen bezieht.

247 Vgl. Nr. 10 der vorliegenden Schlussanträge,

248 ABI. 2018, C 197, S. 38.

249 JO 2018, C 176, S. 57.

250 Voir CdR, *Praktischer Leitfaden zur Verletzung des Subsidiaritätsprinzips*, disponible à partir de <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Guide%20on%20SubsidiarityFINAL.pdf>.

251 Vgl. Art. 56 und 57 der Geschäftsordnung des AdR (ABI. 2014, L 65, S. 41, in der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung 2020/1055 geltenden Fassung).

252 Vgl. Art. 59 der Geschäftsordnung des AdR in der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung 2020/1055 geltenden Fassung.

253 Urteil vom 16. Juli 1992 (C-65/90, EU:C:1992:325).

254 Urteil vom 5. Juli 1995 (C-21/94, EU:C:1995:220).

255 Urteil vom 5. Juli 1995, Parlament/Rat (C-21/94, EU:C:1995:220, Rn. 17 und 18).

256 Vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 17. März 2004, Kommission/Rat (C-176/03, EU:C:2004:158, Rn. 9 bis 11).

257 Siehe Ziffer 1.1 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

258 Siehe Ziffern 1.4 und 3.2 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

259 Siehe Ziffer 1.6 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

260 Siehe Ziffer 5.2 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

261 Siehe Ziffer 5.2 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

262 Siehe Ziffer 5.2 der Stellungnahme des EWSA vom 18. Januar 2018.

263 Vgl. u. a. Rn. 6 bis 8 der Stellungnahme des AdR vom^{1. Februar} 2018.

264 Vgl. Nr. 9 der Stellungnahme des AdR vom^{1. Februar} 2018.

265 Vgl. entsprechend Urteil vom 5. Juli 1995, Parlament/Rat (C-21/94, EU:C:1995:220, Rn. 27). Anders verhält es sich, wenn im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eine Rechtsgrundlage hinzugefügt würde, die eine erneute Anhörung des EWSA in vollem Umfang rechtfertigt, wie dies bei der Annahme der Verordnung (EU) 2021/2282 des Europäischen Parlaments und des Rates der Fall war, wie die Republik Bulgarien und die Republik Zypern festgestellt haben — vom 15. Dezember 2021 über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU (ABl. 2021, L 458, S. 1). Zu den beiden Stellungnahmen dieses Ausschusses im selben Gesetzgebungsverfahren vgl. ABl. 2018, C 283, S. 38, und ABl. 2021, C 286, S. 95.

266 Vgl. hierzu Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2019 (EUCO 29/19 CO EUR 31 CONCL 9).

267 Europäischer Grüner Deal, Ziffer 2.1.5.

268 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (im Folgenden: Europäisches Klimagesetz¹) (ABl. 2021, L 243, S. 1).

269 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Art. 294 Abs. 6 AEUV über den Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen in diesem Sektor; eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestvorschriften für die täglichen und wöchentlichen Höchstlenkzeiten sowie der täglichen und wöchentlichen Mindestfahrt- und Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Ordnung mittels Fahrtenschreibern, und eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG in Bezug auf die Kontrollanforderungen und zur Festlegung besonderer Vorschriften in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (COM(2020) 151 final).

270 Erstes Mobilitätspaket für den Straßenverkehr – Erklärung der Kommission (ABl. 2020, C 252, S. 1).

271 Bewertung der Auswirkungen einer Bestimmung im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht [Analyse d'impact d'une disposition dans le contexte de la révision du règlement (CE) n° 1071/2009 et du règlement (CE) n° 1072/2009, rapport final], MOVE/C1/SER/2050-557/SI2.830443 (ci-après l'« étude Ricardo de 2021 »).

272 Nach Ansicht der Republik Litauen, Litauens, Polens, Ungarns, Bulgariens, Rumäniens, Lettlands und Estlands. Die Republik Litauen macht geltend, dass die Lkw-Flotte in diesen sieben Mitgliedstaaten zusätzlich 3,2 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr ausstoßen werde und dass alle acht Wochen 570 000 entladene Lkw zur Basis zurückkehren müssten, was 780 Mio. Leerkilometern und 188 Mio. Litern unnötig verbrauchtem Kraftstoff pro Jahr entspräche. Die Republik Litauen stützt sich dabei auf Zahlen, die in einem auf der Website der www.trans.info veröffentlichten Artikel veröffentlicht wurden.

273 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über verbindliche jährliche Reduktionen der Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten im Zeitraum 2021–2030 als Beitrag zum Klimaschutz zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 (ABl. L 156, S. 26).

274 Vgl. Erklärungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Zusatzvereinbarung zwischen dem Rat und dem Parlament über das erste Maßnahmenpaket, wiedergegeben im Ratsdokument vom 11. Februar 2020 (ST 5424 2020 ADD 4, S. 2).

275 Die Republik Malta stützt sich dabei auf die angegebenen Prognosen zu den Auswirkungen der zum Zeitpunkt des Erlasses der Mitteilung der Kommission vom 28. November 2018 mit dem Titel "Ein sauberer Planet für alle – Eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft" (COM[2018] 773 final, S. 5-6).

276 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3).

277 Die Republik Polen verweist hier auf das Urteil vom 10. September 2019, Polen/Kommission (T-883/16, EU:T:2019:567, Rn. 77 und 78).

278 Vgl. Rn. 48 der Erwiderung in der Rechtssache C-554/20, Polen/Parlament und Rat.

279 Auf das Vorbringen der Republik Malta zu Art. 91 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta wird in diesem Teil nicht eingegangen.

280 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 129 bis 131). Eine Bestimmung, die für mit Art. 191 AEUV vereinbar befunden wird, ist zwangsläufig mit Art. 37 der Charta vereinbar (vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, [Associazione Italia Nostra Onlus](#) (C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 61 bis 64).

281 Insbesondere in Nr. 30 ihrer Klagebeantwortung in der Rechtssache C-542/20.

282 Vgl. Nr. 304 der vorliegenden Schlussanträge.

283 Vgl. entsprechend Urteil vom 23. November 1999, [Portugal/Rat](#) (C-149/96, EU:C:1999:574, Rn. 86). Vgl. auch Urteil vom 26. Juni 2019, [Craeynest u. a.](#) (C-723/17, EU:C:2019:533, Rn. 33).

284 Vgl. entsprechend Urteil vom 11. März 1992, [Compagnie commerciale de l'Ouest u. a.](#) (C-78/90 bis C-83/90, EU:C:1992:118, Rn. 18).

285 Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache [Österreich/Parlament und Rat](#) (C-161/04, EU:C:2006:66, Nrn. 59 und 60).

286 Vgl. Beschluss vom 6. September 2006, [Österreich/Parlament und Rat](#) (C-161/04, EU:C:2006:512).

287 Vgl. u. a. Urteile vom 13. September 2005, [Kommission/Rat](#) (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 15. November 2005, [Kommission/Österreich](#) (C-320/03, EU:C:2005:684, Rn. 72), vom 22. Dezember 2008, [British Aggregates/Kommission](#) (C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 91), vom 16. Juli 2009, [Horvath](#) (C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 29) und vom 21. Dezember 2011, [Kommission/Österreich](#) (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 120).

288 Vgl. u. a. Urteile vom 13. September 2005, [Kommission/Rat](#) (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 42), vom 15. November 2005, [Kommission/Österreich](#) (C-320/03, EU:C:2005:684, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 21. Dezember 2011, [Kommission/Österreich](#) (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 121).

289 Vgl. Urteil vom 16. Juli 2009, [Horvath](#) (C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 29).

290 Vgl. Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Rn. 46).

291 Urteil vom 22. September 2020, [Österreich/Kommission](#) (C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 42 und 100). In Bezug auf Art. 11 AEUV hat der Gerichtshof entschieden, dass "die Union diese Bestimmung bei der Ausübung einer ihrer Zuständigkeiten beachten [muss]" (Urteil vom 20. November 2018, [Kommission/Rat \[Meeresschutzgebiet Antarktis\]](#), C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 101), ohne jedoch näher zu präzisieren, welche Belastung dem Gesetzgeber insoweit obliegt.

292 Zu dem, was Art. 11 AEUV nicht verlangt, vgl. Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Rn. 49).

293 Die Überschrift des dritten Teils bezieht sich zutreffend auf die *internen* Politiken und Maßnahmen der Union.

294 Vgl. Nr. 308 der vorliegenden Schlussanträge.

295 Vgl. z. B. Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Rn. 50).

296 Ich weise darauf hin, dass ich in diesem Stadium der Prüfung nicht auf die Erörterung der Zahlen eingehen werde, die sich auf die potenziellen oder tatsächlichen zusätzlichen Emissionen beziehen, die sich aus der Rückführungspflicht ergeben, da dies zum einen für die Behandlung des Vorbringens eines Verstoßes gegen die Umweltpolitik der Union nicht erforderlich ist und Zweitens wird diese Erörterung gegebenenfalls bei der Behandlung des Vorbringens zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden sein.

297 Vgl. 1. Erwägungsgrund der Verordnung 2018/842. Zu den Bestrebungen des Unionsgesetzgebers für den Verkehrssektor vgl. den zwölften Erwägungsgrund dieser Verordnung.

298 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. 2005, L 23, S. 3) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 (ABl. L 87, S. 109) und der Richtlinie (EU) 2015/1480 der Kommission vom 28. August 2015 (ABl. 2015, L 226, S. 4, im Folgenden: Richtlinie 2004/107).

299 Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/107.

300 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. 2008, L 152, S. 1) in der durch die Richtlinie (EU) 2015/1480 der Kommission vom 28. August 2015 (ABl. 2015, L 226, S. 4) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2008/50).

301 Vgl. Art. 1^{der Richtlinie} 2008/50.

302 Zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 (ABl. 2018, L 150, S. 109).

303 Vgl. Art. 1 der Richtlinie 2008/98 in der durch die^{Richtlinie} 2008/851 geänderten Fassung.

304 ABl. 1999, L 187, S. 42.

305 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62 (ABl. 2011, L 269, S. 1).

306 Vgl. den ersten Erwägungsgrund^{der} Richtlinie 2011/76.

307 Vgl. zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/76.

308 Vgl. den dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/76.

309 Vgl. siebter Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/76.

310 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 (ABl. 2019, L 111, S. 13).

311 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates (ABl. 2019, L 198, S. 202). Vgl. auch zur Verbesserung der Energieeffizienz dieser Fahrzeuge die Verordnung (EU) 2019/1892 der Kommission vom 31. Oktober 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 hinsichtlich der Typgenehmigungsanforderungen für bestimmte Kraftfahrzeuge mit verlängerten Fahrerhäusern und aerodynamischen Einrichtungen und Ausrüstungen für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. 2019, L 291, S. 17), insbesondere auf den 6. Erwägungsgrund.

312 Vgl. Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung sauberer Straßenfahrzeuge zur Unterstützung emissionsarmer Mobilität (ABl. 2009, L 120, S. 5) in der durch die Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 (ABl. L 1888, S. 116).

313 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über die Kennzeichnung von Reifen hinsichtlich der Kraftstoffeffizienz und anderer Parameter, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1369 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009 (ABl. 2020, L 177, S. 1).

314 Vgl. 4. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/740.

315 Vgl. sechster Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055.

316 Vgl. sechster Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055.

317 Vgl. sechster Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055.

318 Vgl. zu den Art. 130r und 130s EG-Vertrag Urteil vom 24. November 1993, [Mondiet](#) (C-405/92, EU:C:1993:906, Nr. 26), und Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den [verbundenen Rechtssachen Kommission/Rat \(Meeresschutzgebiet Antarktis\)](#) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:362, Nr. 88).

319 Vgl. entsprechend Urteile vom 21. Dezember 2016, [Associazione Italia Nostra Onlus](#) (C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 46), und vom ^{1. Oktober} 2019, [Blaise u. a.](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, Rn. 50).

320 Vgl. Urteile vom 18. Juli 2013, [Schindler Holding u. a./Kommission](#) (C-501/11 P, EU:C:2013:522, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 80)

321 Vgl. Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und [Ungarn/Rat](#) (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 221).

322 Vgl. Art. 192 Abs. 1 AEUV.

323 Diese Bestimmung sieht vor, dass Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung spürbar beeinträchtigen, einstimmig erlassen werden müssen.

324 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den [verbundenen Rechtssachen Kommission/Rat \(Meeresschutzgebiet Antarktis\)](#) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:362, Nr. 88) und Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Nr. 48).

325 Ungarn beruft sich auf ein Vorsorgeprinzip, einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, den es in seiner Gesamtheit aus Art. 11 AEUV, Art. 168 Abs. 1 AEUV, Art. 169 Abs. 1 und 2 AEUV und Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV ableitet. Ich werde daher keine gesonderte Prüfung der Art. 168 und 169 AEUV vornehmen.

326 Vgl. Urteil vom ^{1. Oktober} 2019, [Blaise u. a.](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

327 Vgl. Urteil vom ^{1. Oktober} 2019, [Blaise u. a.](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

328 Vgl. Urteil vom ^{1. Oktober} 2019, [Blaise u. a.](#) (C-616/17, EU:C:2019:800, Rn. 50).

329 Vgl. Urteil vom 9. Juni 2016, [Pesce u. a.](#) (C-78/16 und C-79/16, EU:C:2016:428, Rn. 50).

330 Vgl. Urteil vom 12. Juli 2005, [Alliance for Natural Health u. a.](#) (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, Rn. 68).

331 Das Vorbringen der Republik Bulgarien und der Republik Zypern hat sich im schriftlichen Verfahren etwas geändert (vgl. Nr. 8 der Erwiderung in der Rechtssache C-545/20 und Nr. 10 der Erwiderung in der Rechtssache C-549/20).

332 JO 2016, L 282, S. 1.

333 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Übereinkommens von Paris.

334 Vgl. Urteile vom 21. Dezember 2011, [Air Transport Association of America u. a.](#) (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 11. April 2013, [HK Danmark](#) (C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222, Rn. 28), vom 18. März 2014, [Z.](#) (C-363/12, EU:C:2014:159, Rn. 71), vom 13. Januar 2015, [Rat u. a./Vereniging Milieudéfensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht](#) (C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2015:4, Rn. 52), vom 13. Januar 2015, Rat und [Kommission/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe](#) (C-404/12 P und C-405/12 P, EU:C:2015:5, Rn. 44), vom 8. September 2020, [Recorded Artists Actors Performers](#) (C-265/19, EU:C:2020:677, Rn. 62), und vom 3. Dezember 2020, [Région de Bruxelles-Capitale/Kommission](#) (C-352/19 P, EU:C:2020:978, Rn. 25).

335 Das Übereinkommen von Paris trat am 4. November 2016 in Kraft.

336 Vgl. Urteil vom 13. Januar 2015, [Rat u. a./Vereniging Milieudéfensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht](#) (C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2015:4, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

337 Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, [Air Transport Association of America u. a.](#) (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 52 bis 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

338 Vgl. vierter Erwägungsgrund des Beschlusses 2016/1841.

339 Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

340 Vgl. Nr. 575 der vorliegenden Schlussanträge.

341 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Buchst. c des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

342 Vgl. Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

343 Art. 3 des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

344 Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

345 Art. 4 Abs. 2 des Übereinkommens von Paris im Anhang des Beschlusses 2016/1841.

346 Diese Gründe ähneln relativ denen, mit denen der Gerichtshof die Berufung auf das Kyoto-Protokoll im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens über seine Gültigkeit verneint hat: vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, [Air Transport Association of America u. a.](#) (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73 bis 78).

347 Vgl. Urteil vom 15. April 2021, [Niederlande/Rat und Parlament](#) (C-733/19, EU:C:2021:272, Rn. 44).

348 Vgl. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 119).

349 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2017, [Elecdey Carcelen u. a.](#) (C-215/16, C-216/16, C-220/16 und C-221/16, EU:C:2017:705, Rn. 40).

350 Vgl. Urteil vom 21. Juni 2018, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 86).

351 Vgl. zweiter Absatz der Erklärung von Kommissionsmitglied Vălean vom 9. Juli 2020 zur endgültigen Annahme des ersten Mobilitätspakets durch das Europäische Parlament.

352 D. h. Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Spanien, Italien, die Niederlande und Belgien.

353 Weißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (KOM(2011) 144 endg. vom 28. März 2011).

354 Urteil vom 13. November 1990 (C-331/88, EU:C:1990:391).

355 Vgl. Nrn. 667 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

356 Vgl. Nr. 597 der vorliegenden Schlussanträge.

357 Vgl. Rn. 131 der Klageschrift in der Rechtssache C-547/20.

358 Vgl. Art. 2 Abs. 4 der ^{Verordnung} Nr. 1071/2009.

359 Vgl. 8. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055.

360 Im Übrigen hat die Republik Litauen nicht angegeben, welche Bestimmung des Beitrittsvertrags ihrer Ansicht nach die Beseitigung jeder Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs litauischer Verkehrsunternehmer in anderen Mitgliedstaaten innerhalb von fünf Jahren gewährleistet hat. Wie das Parlament zu Recht ausgeführt hat, sah dieser Vertrag nicht vor, dass Litauen in den Genuss einer Ausnahmeregelung kommt und von der Anwendung des abgeleiteten Rechts im Verkehrsbereich befreit wird. Ich füge hinzu, dass Art. 71 Abs. 1 EG bereits zum Zeitpunkt des Beitritts der Republik Litauen zur Union u. a. die besonderen Aspekte des Verkehrs und die unterschiedliche Behandlung gebietsfremder Verkehrsunternehmer hervorgehoben hat.

361 Vgl. Nr. 584 der vorliegenden Schlussanträge.

362 Urteil vom 17. Juli 1997, [SAM Schifffahrt und Stapf](#) (C-248/95 und C-249/95, EU:C:1997:377, Rn. 55).

363 Vgl. Urteil vom 26. September 2013, [ÖBB-Personenverkehr](#) (C-509/11, EU:C:2013:613, Rn. 47).

364 In der Folgenabschätzung – volte établissement wurde bereits auf eine solche Asymmetrie im Fall einer Verschärfung der Niederlassungskriterien hingewiesen (vgl. Nr. 1/2, S. 37).

365 Vgl. Urteil vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 19 und 20).

366 Die Rechtmäßigkeit der Anpassung der Regelung an den sich wandelnden Kontext, in dem sie wirksam wird, kann nicht in Frage gestellt werden. Es ist daher allgemein bekannt, dass die Teilnahme von Unternehmen aus Mitgliedstaaten am Verkehrsmarkt, in denen im Allgemeinen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gelten, die sich von denen unterscheiden, die in anderen Mitgliedstaaten nach aufeinanderfolgenden Erweiterungen gelten, nach seiner Beurteilung das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erfordern kann (vgl. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 67). Zur Notwendigkeit, die Situation aller Mitgliedstaaten der Union zu berücksichtigen, vgl. u. a. Urteil vom 29. Mai 2018, [Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen u. a.](#) (C-426/16, EU:C:2018:335, Rn. 74).

367 Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 128).

368 Vgl. die Definition dieser beiden Kategorien in der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 1, Fn. 3.

369 Vgl. Ricardo-Studie von 2021, S. XI und 91.

370 Vgl. Ricardo-Studie von 2021, S. XI und 91.

371 Vgl. Ricardo-Studie von 2021, S. 6.

372 Der Rat und das Parlament bestreiten die Zulässigkeit dieser Rüge, wie sie die Republik Litauen in der Rechtssache C-542/20 erhoben hat, da sie erst in der Erwiderung erschienen ist. Selbst wenn sie für unzulässig erklärt würde, müsste der Gerichtshof eine Rüge gleicher Art prüfen, da sie auch von der Republik Bulgarien und der Republik Zypern geltend gemacht wird.

373 Vgl. entsprechend Urteil vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 20).

374 Vgl. Klageschrift in der Rechtssache C-542/20, insbesondere den Klagegrund eines ungerechtfertigten Verstoßes gegen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren aufgrund des Fehlens einer Folgenabschätzung.

375 Siehe Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2.

376 IRU, "Offener Brief über die möglichen Folgen der obligatorischen Rückgabe an den Lkw", 26. Oktober 2018.

377 Anlage 9 zur Klageschrift in der Rechtssache C-551/20.

378 Die Republik Malta verweist hier auf die Erklärung von Kommissar Vălean.

379 Die Republik Polen verweist hier auf das Urteil vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat](#) (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 85).

380 Urteil vom 3. Dezember 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035).

381 Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 37.

382 Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 49.

383 Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 20-21.

384 Der Rat zieht eine Parallele zum Urteil vom 4. Mai 2016, [Pillbox 38](#) (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 66).

385 Als Reaktion auf den Bericht des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2018 über den Vorschlag für eine Betriebsverordnung, der die Verpflichtung für alle Fahrzeuge vorsehe, alle drei Wochen mindestens einmal im Niederlassungsmitgliedstaat Waren zu be- oder entladen (vgl. Änderungsantrag 18 des Berichts A8-0204/2018).

386 IRU, « Offener Brief über die möglichen Folgen der obligatorischen Rückgabe an den Lkw », 26. Oktober 2016.

387 Klaus, P., *Mobilitätspaket I – Auswirkungen auf das europäische Straßenverkehrssystem* (vgl. u. a. Anlage D.3 zur Gegenerwiderung des Rates in der Rechtssache C-542/20).

388 Lieferbar ab <https://www.etf-europe.org/vehicle-activity-in-the-home-country-the-real-problem/>.

389 Vgl. Nr. 13 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

390 Vgl. Urteil vom 3. Dezember 2019, *Tschechische Republik/Parlament und Rat* (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 82).

391 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache *Tschechische Republik/Parlament und Rat* (C-482/17, EU:C:2019:321, Nr. 98).

392 Vgl. Urteile vom 8. Juli 2010, *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 57), und vom 21. Juni 2018, *Polen/Parlament und Rat* (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 159).

393 Vgl. Urteil vom 4. Mai 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 64 und 65).

394 Urteil vom 13. März 2019, *Polen/Parlament und Rat* (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 43).

395 Urteil vom 3. Dezember 2019, *Tschechische Republik/Parlament und Rat* (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 85).

396 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. März 2019, *Polen/Parlament und Rat* (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 45).

397 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, *Polen/Parlament und Rat* (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

398 Vgl. Urteile vom 21. Juni 2018, *Polen/Parlament und Rat* (C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 160 bis 163), und vom 3. Dezember 2019, *Tschechische Republik/Parlament und Rat* (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).

399 Vgl. zum Vergleich Art.¹ Abs. 3 des Vorschlags für eine Niederlassungsverordnung.

400 Folgenabschätzung – Einrichtungskomponente. Dies wird von der Kommission selbst in ihrer Erklärung im Anschluss an die politische Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat vom 12. Dezember 2019 bestätigt, die auch in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament nach Artikel 294 Absatz 6 AEUV über den Standpunkt des Rates zum Erlass der Verordnung 2020/1055 (COM[2020] 151 final vom 15. April 2020 — S. 7).

401 Vgl. Nr. 241 der vorliegenden Schlussanträge.

402 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, S. 30 und 31.

403 Vgl. S. 36, Abschnitt 5.1.1 ("Auswirkungen auf die Unternehmen"), der dem "Maßnahmenpaket 3" gewidmet ist, in dem die fraglichen Maßnahmen in der Folgenabschätzung – Betriebskomponente und allgemeiner in Teil 5 dieser Analyse behandelt werden.

404 Siehe Änderungsantrag 128 der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Stellenverordnung (Dokument P8_TA-PROV(2019)0341). Mit diesem Änderungsantrag wurde die Einfügung eines Art. 5 Buchst. aa in die Verordnung Nr. 1071/2009 vorgeschlagen, der die Fahrzeuge verpflichtet hätte, im Rahmen eines Beförderungsvertrags alle drei Wochen mindestens ein Be- oder Entladen von Waren im Niederlassungsmitgliedstaat durchzuführen. Siehe auch den Bericht des Parlaments vom 7. Juni 2018 (Dokument A8-0204-2018).

405 Siehe Teil 6 der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2.

406 Vgl. Nr. 253 der vorliegenden Schlussanträge.

407 Zugriff von <https://www.etf-europe.org/vehicle-activity-in-the-home-country-the-real-problem/>.

408 Da einige der Rügen hier behandelt worden sind.

409 Nach Angaben von Eurostat zum Güterverkehrsvolumen im Verhältnis zum BIP nach Ländern (2018).

410 Die Republik Litauen verweist hier auf die Ricardo-Studie von 2021.

411 Die Republik Bulgarien macht einen einzigen Klagegrund geltend, mit dem sie einen Verstoß gegen Art. 91 Abs. 2 und Art. 90 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 EUV und Art. 94 AEUV rügt, mit dem sie ein gemeinsames Argument gegen Art.^{1 Abs. 3} der Verordnung 2020/1055 und Art. 2 vorbringt. Nummer 4 Buchstabe a der genannten Verordnung.

412 In Bezug auf die letztgenannte Bestimmung macht Ungarn geltend, dass Art.^{1 Abs. 3} der Verordnung 2020/1055 eine Maßnahme in Bezug auf die "Beförderungsbedingungen" darstelle.

413 Zu der Rüge, das Fehlen einer Folgenabschätzung stelle einen Verstoß gegen die in Art. 91 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 11 AEUV und Art. 37 der Charta vorgesehenen wesentlichen Formvorschriften dar, verweise ich auf Nr. 561 der vorliegenden Schlussanträge.

414 Vgl. Nr. 645 der vorliegenden Schlussanträge.

415 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: "Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft – 50 Vorschläge für bessere Arbeit, Unternehmertum und gemeinsamen Austausch" (KOM(2010) 608 endg.).

416 Vgl. Nrn. 36 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

417 Hervorhebung nur hier.

418 Vgl. Nr. 149 der vorliegenden Schlussanträge.

419 Vgl. z. B. Urteil vom 23. Februar 2006, [CLT-UFA \(C-253/03\)](#), EU:C:2006:129, Rn. 13).

420 Vgl. Urteil vom 8. Oktober 1986, [Keller \(234/85\)](#), EU:C:1986:377, Rn. 9).

421 Vgl. Nr. 167 der vorliegenden Schlussanträge.

422 Vgl. zu Art. 56 AEUV Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat \(C-620/18\)](#), EU:C:2020:1001, Rn. 107).

423 Vgl. entsprechend Urteile vom 21. September 1999, [BASF \(C-44/98\)](#), EU:C:1999:440, Rn. 16), und vom 17. September 2020, [Hidroelectrica \(C-648/18\)](#), EU:C:2020:723, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

424 D. h. diejenigen, die in Art. 5 Buchst. e der ^{Verordnung} Nr. 1071/2009 definiert sind, d. h. nach den Rechtsvorschriften des Niederlassungsmitgliedstaats registriert oder in Verkehr gebracht und zur Verwendung zugelassen werden dürfen.

425 Vgl. u. a. S. 30 und S. 36 letzter Absatz der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2 (vgl. auch S. 18 von Teil 2/2 dieser Analyse).

426 In gewisser Weise meines Erachtens weniger restriktiv.

427 Vgl. S. 6 der Mitteilung der Kommission nach Art. 294 Abs. 6 AEUV (COM[2020] 151 final vom 15. April 2020), wonach die Kommission der Auffassung ist, dass der Standpunkt des Rates darauf abzielt, die Verfügbarkeit von ausreichendem Personal für eine mutmaßlich stabile und effektive Niederlassung sicherzustellen, und dass er genügend Spielraum lässt, um die Freiheit der Verkehrsunternehmer bei der Einstellung von Personal nicht übermäßig einzuschränken.

428 Vgl. Urteil vom 29. April 2010, [Smit Reizen \(C-124/09\)](#), EU:C:2010:238, Rn. 31).

429 Vgl. Nr. 108 der vorliegenden Schlussanträge.

430 Vgl. Urteil vom 3. Dezember 2019, [Tschechische Republik/Parlament und Rat \(C-482/17\)](#), EU:C:2019:1035, Rn. 148).

431 Vgl. Nrn. 40 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

432 Vgl. Rn. 111 der Klageschrift in der Rechtssache C-554/20, Polen/Rat und Parlament.

433 Zur Tragweite dieser beiden Artikel verweise ich auf die Nrn. 555 und 557 der vorliegenden Schlussanträge.

434 Rumänien beantragt ferner, Art. 2 Abs. 4 Buchst. b und c der Verordnung 2020/1055, mit dem Abs. 3 geändert und ein Abs. 4a in Art. 8 der^{Verordnung Nr. 1072/2009} eingefügt worden sei, für nichtig zu erklären, ohne jedoch ein anderes Argument als das zu Art. 2 Abs. 4 Buchst. a vorgebrachte Argument vorzubringen, Verordnung (EU) 2020/1055.

435 Die Republik Litauen verweist insoweit auf die S. 19 und 20 des Leitfadens Nr. 3/2020 des Europäischen Zentrums für Internationale Politische Ökonomie (ECIPE) mit dem Titel "Diskriminierung, Ausgrenzung und Umweltschäden: Warum die Unionsgesetzgeber Beschränkungen des Güterverkehrs zur Rettung des Binnenmarkts verbieten müssen" (im Folgenden: ECIPE-Leitfaden).

436 Vgl. Rn. 11 der Klageschrift in der Rechtssache C-545/20. Für eine Zusammenfassung dieses Vorbringens vgl. Nrn. 542 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

437 KOM(2011) 144 endgültig vom 28. März 2011. Die Republik Bulgarien verweist u. a. auf S. 6 dieses Weißbuchs.

438 Da es sich um eine Option handelt, die von der Kommission in ihrer Folgenabschätzung in Betracht gezogen wurde (vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungsbereich, Abschnitt 2/2).

439 Vgl. 20. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055. Vgl. auch Art. 2 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1072/2009 in der durch die^{Verordnung 2020/1055} geänderten Fassung.

440 Dies ergibt sich natürlich nicht aus den Anforderungen von Art. 1 Abs.³ der Verordnung 2020/1055, mit dem Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der^{Verordnung Nr. 1071/2009} geändert wurde.

441 Vgl. Rn. 78 der Klageschrift der Republik Polen in der Rechtssache C-554/20.

442 Im Übrigen ist eine Fahrt mit Ladung zwar wirtschaftlich gerechtfertigt, um das Vorbringen der Republik Polen zu verwenden, aber je schwerer die Fahrzeuge sind, desto mehr verbrauchen sie und stoßen daher CO₂ aus und verschleifen die Infrastruktur.

443 Vgl. Nr. 561 der vorliegenden Schlussanträge.

444 Vgl. den Klagegrund eines ungerechtfertigten Verstoßes gegen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wegen fehlender Folgenabschätzung, der in der Rechtssache C-542/20 gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 entwickelt wurde.

445 Zur Begründung der Verpflichtung des Unionsgesetzgebers, im Fall einer wesentlichen Änderung eine Folgenabschätzung durchzuführen, verweise ich auf die Zusammenfassung des Vorbringens der Republik Litauen im Rahmen des Klagegrundes, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch Art. 1 Abs. 3 der Verordnung 2020/1055 gerügt wird, wenn der Gesetzgeber die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung zur Rückgabe aller Fahrzeuge prüfe alle acht Wochen.

446 Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente.

447 Die Republik Bulgarien verweist hier auf S. 13 des Berichts der Kommission an das Parlament und den Rat über die Lage des Straßenverkehrsmarktes der Union (vgl. Anlage A.28 zur Klageschrift der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-545/20).

448 Die Republik Bulgarien verweist hier auf S. 18 des Berichts der Kommission an das Parlament und den Rat über die Lage des Straßenverkehrsmarktes der Union (vgl. Anlage A.28 zur Klageschrift der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-545/20).

449 Auch wenn sich der Klagegrund gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a, b und c der Verordnung 2020/1055 richtet, bezieht sich das Vorbringen ausschließlich auf die in Art. 2 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung vorgesehene zusätzliche Beschränkung der Kabotagebeförderungen.

450 Ich verweise daher hier auf die Zusammenfassung des Vorbringens Rumäniens (Nr. 619 der vorliegenden Schlussanträge).

451 La Roumanie zitiert ici Bauer, M., "Diskriminierung, Ausgrenzung und Umweltschäden: Warum die EU-Gesetzgeber Beschränkungen des Güterverkehrs verbieten müssen, um den Binnenmarkt zu retten", Policy Brief Nr. 3/2020, ECIPE (Brüssel).

452 Nach Angaben des Nationalen Verbands der Straßentransporteur Rumäniens (UNTRR) (vgl. Rn. 78 der Klageschrift Rumäniens in der Rechtssache C-547/20).

453 Rumänien verweist hier auf Punkt 1.2.1 der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente.

454 Nach den von Rumänien angeführten Eurostat-Daten (vgl. Randnr. 99 der Klageschrift in der Rechtssache C-547/20) führen polnische Verkehrsunternehmer 40 % aller Kabotagebeförderungen innerhalb der Europäischen Union durch, litauische Verkehrsunternehmer 5,7 % und rumänische Verkehrsunternehmer 8,7 %.

455 KOM(2011) 144 endgültig vom 28. März 2011.

456 Verordnung des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern, die nicht in einem Mitgliedstaat ansässig sind, zum innerstaatlichen Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (ABl. 1993, L 279, S. 1).

457 15. Erwägungsgrund der^{Verordnung} Nr. 1072/2009.

458 Vgl. den vorletzten Satz des 15. Erwägungsgrundes der^{Verordnung} Nr. 1072/2009.

459 HIS 2005, C 21, S. 2.

460 « Ex-post-Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG)^{Nr.} 1072/2009 – Abschlussbericht », Ricardo, 2015.

461 "Ex-post-Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG)^{Nr.} 1072/2009 – Abschlussbericht", Ricardo, 2015 (S.¹³⁷).

462 Voir « Ex-post-Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG)^{Nr.} 1072/2009 – Abschlussbericht », Ricardo, 2015 (S.¹³⁷, Ziff. 6.7.3).

463 Siehe Abschnitt 1.2.1 der Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2.

464 Vgl. Art. 2 Abs. 5 Buchst. a des Vorschlags für eine Niederlassungsverordnung.

465 Siehe Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 2/2, S. 41. Siehe auch S. 48. Zum Vorbringen der Republik Bulgarien zur fehlenden Anhörung des EWSA und des AdR verweise ich auf Nrn. 525 ff. der vorliegenden Schlussanträge. In Anbetracht des Inhalts der Komponente "Folgenabschätzung – Einrichtung" ist klar, dass diese beiden Ausschüsse Gelegenheit hatten, sich ausreichend zum Verordnungsentwurf zu äußern (die viertägige Wartefrist).

466 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 2/2, S. 41, letzte Spalte.

467 Vgl. COM(2020) 151 final, S. 6.

468 Vgl. Urteile vom 12. April 2018, [Kommission/Dänemark](#) (C-541/16, EU:C:2018:251, Rn. 53), und vom 14. September 2023, [Staatsanwaltschaft Köln und Bundesamt für Güterverkehr \(Transport leerer Container\)](#) (C-246/22, EU:C:2023:673, Rn. 25, 28 und 29).

469 Es genügte, eine internationale Beförderung in den Aufnahmemitgliedstaat durchzuführen, um einen Zeitraum von sieben Tagen einzuhalten, in dem die Kabotagebeförderungen aufgenommen werden durften. Nach Ablauf dieses Zeitraums könnten die Beförderer sofort einen weiteren internationalen Transport organisieren und in den Aufnahmemitgliedstaat zurückkehren, um eine neue Sieben-Tage-Frist für Kabotagebeförderungen zu eröffnen.

470 ABl. 2005, C 21, S. 2. Siehe Abschnitt 3.1.1 dieser Mitteilung.

471 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 40 (Fn. 96).

472 3.14 Sieben-Tage-Fristen, so das Parlament.

473 Vgl. Urteil vom 26. September 2013, [ÖBB-Personenverkehr](#) (C-509/11, EU:C:2013:613, Rn. 47).

474 Die Kommission prüfte die Frage der Auswirkungen der Aufhebung aller Kabotagebeschränkungen und kam zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten einer solchen Aufhebung entgegenstünden (vgl. Folgenabschätzung – Teil 2/2, S. 40).

475 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 49.

476 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 40.

477 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 50.

478 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 50.

479 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 106).

480 Vgl. S. 40 der Folgenabschätzung.

481 Vgl. Nr. 301 der vorliegenden Schlussanträge.

482 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 37 und 54.

483 Vgl. Nr. 745 der vorliegenden Schlussanträge.

484 Vgl. Folgenabschätzung – Niederlassungskomponente, Teil 1/2, S. 39 und 40.

485 Vgl. u. a. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 106).

486 Vgl. Nr. 757 der vorliegenden Schlussanträge.

487 Verordnung (EU) 2020/698 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 zur Festlegung spezifischer und befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch zur Erneuerung oder Verlängerung bestimmter Zeugnisse, Lizenzen und Genehmigungen sowie zur Verschiebung bestimmter regelmäßiger Kontrollen und Fortbildungen in bestimmten Bereichen des Verkehrsrechts (ABl. L 165, S. 10) und der Verordnung (EU) 2021/267 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2021 zur Festlegung besonderer und befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit der anhaltenden COVID-19-Krise in Bezug auf die Erneuerung oder Verlängerung bestimmter Bescheinigungen, Lizenzen und Genehmigungen, die Verschiebung bestimmter regelmäßiger Kontrollen und Fortbildungen in bestimmten Bereichen des Verkehrsrechts bestimmter Zeiträume, die unter die Verordnung (EU) 2020/698 (ABl. 2021, L 60, S. 1) fallen, werden vom Rat in seiner Klagebeantwortung in der Rechtssache C-554/20 als Beispiele angeführt.

488 Gemäß Art. 4 der Verordnung 2020/1055.

489 Weißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsfähigen und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (KOM(2011) 144 endg. vom 28. März 2011).

490 Weißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" vom 28. März 2011 (KOM(2011) 144 endgültig).

491 Vgl. Urteil vom 13. März 2019, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 106).

492 Vgl. Nr. 612 der vorliegenden Schlussanträge.

493 Vgl. Nrn. 668 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

494 Vgl. Nrn. 781 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

495 Vgl. Urteil vom 8. Juli 2021, *Staatsanwaltschaft Köln und Bundesamt für Güterverkehr* (C-937/19, EU:C:2021:555, Rn. 51).

496 Vgl. Nr. 675 der vorliegenden Schlussanträge.

497 Vgl. die in Fn. 422 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

498 Rumänien beantragt ferner, Art. 2 Abs. 4 Buchst. b und c der Verordnung 2020/1055, mit dem Abs. 3 geändert und ein Abs. 4a in Art. 8 der ^{Verordnung Nr. 1072/2009} eingefügt worden sei, für nichtig zu erklären, ohne jedoch ein anderes Argument als das zu Art. 2 Abs. 4 Buchst. a enthaltene Argument vorzubringen, Verordnung (EU) 2020/1055.

499 Art. 4 bestimmt: "Jeder in einem Mitgliedstaat niedergelassene Güterkraftverkehrsunternehmer, der die Voraussetzungen für den Zugang zu diesem Beruf und zum Güterverkehrsmarkt zwischen den Mitgliedstaaten erfüllt, hat im Rahmen des kombinierten Verkehrs zwischen Mitgliedstaaten das Recht, im Rahmen des kombinierten Verkehrs zwischen Mitgliedstaaten erste und/oder letzte Fahrten auf der Straße durchzuführen, die integraler Bestandteil des kombinierten Verkehrs sind und mit dem Überschreiten einer Grenze verbunden sein können oder nicht." Die Richtlinie 92/106 wurde zuletzt durch die Richtlinie 2013/22/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich der Verkehrspolitik aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien (ABl. 2013, L 158, S. 356) geändert.

500 Die Republik Polen verweist hier auf die Erklärung von Kommissar Vălean.

501 *Mobilitätspaket 1 – Datenerhebung und Analyse der Auswirkungen von Kabotagebeschränkungen auf Strecken im kombinierten Verkehr*, Abschlussbericht, TRT, November 2020 (disponible à partir de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a671830272a111eb-9ac901aa75ed71a1/language-en>) (ci-après l'« étude TRT »).

502 COM(2017) 648 final vom 8. November 2017.

503 Vgl. ausführliche Erläuterung des Vorschlags, COM(2017) 648 final (S. 13).

504 Document de travail de la Commission, *REFIT-Ex-post-Evaluierung der Richtlinie 92/106/EWG über den kombinierten Verkehr*, Abschlussbericht [SWD(2016) 141 final vom 20. April 2016].

505 Vgl. Nr. 4.1 des Arbeitsdokuments der Kommission, *REFIT-Ex-post-Evaluierung der Richtlinie 92/106 im kombinierten Verkehr*, 106, Abschlussbericht (SWD[2016] 141 final vom 20. April 2016).

506 Unter diesen Umständen beruht die von der Republik Polen angeführte TRT-Studie, die auf der Prämisse beruht, dass alle Mitgliedstaaten auf die Schutzklausel zurückgreifen werden, um deren Auswirkungen zu beurteilen, auf einer unzutreffenden Prämisse.

507 Siehe TRT-Studie.

508 Vgl. Art. 8 Abs. 2 und 2a der Verordnung^{Nr. 1072/2009} in der durch die Verordnung 2020/1055 geänderten Fassung.

509 Deren Bedeutung wird auch durch den 22. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/1055 verdeutlicht.

510 Die TRT-Studie bestätige die Unsicherheit hinsichtlich des tatsächlichen Umfangs künftiger Beschränkungen im Bereich des kombinierten Verkehrs (vgl. S. 11 dieser Studie).

511 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1997, L 18, S. 1).

512 Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchführung der Richtlinie 96/71 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (im Folgenden: IMI-Verordnung) (ABl. 2014, L 159, S. 11),

513 Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Festlegung von Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen Nrn. 3820/85 und 3821/85 über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Straßenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 35).

514 Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission (im Folgenden: IMI-Verordnung) (ABl. 2012, L 316, S. 1).

515 Vgl. achter Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057.

516 Vgl. hierzu Urteil vom^{1. Dezember} 2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, Rn. 33, im Folgenden: [Urteil Federatie Nederlandse Vakbeweging](#)).

517 Vgl. zehnter Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057. Art.^{1 Abs. 3} Unterabs. 2 der Richtlinie 2020/1057 regelt die Definition des Begriffs "bilaterale Güterbeförderung"; Art.^{1 Abs. 4} Unterabs. 2 dieser Richtlinie regelt die Definition des Begriffs "bilaterale Personenbeförderung".

518 Vgl. Art. 1 Abs. 3 Unterabs. 3 und 4 bzw. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3^{der Richtlinie} 2020/1057.

519 Elfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057.

520 Elfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057.

521 Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Arten des kombinierten Güterverkehrs zwischen Mitgliedstaaten (ABl. 1992, L 368, S. 38).

522 In Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 92/106/EWG heißt es: "'kombinierter Verkehr' die Beförderung von Gütern zwischen Mitgliedstaaten, bei der der Lastkraftwagen, Anhänger, Sattelanhänger mit oder ohne Zugmaschine, Wechselbrücke oder Container mit einer Länge von 20 Fuß oder mehr die Straße für den ersten oder letzten Teil der Fahrt benutzt und für die andere Partei die Eisenbahn oder eine Wasserstraße oder eine Seereise, wenn letztere mehr als 100 Kilometer Luftlinie zurücklegt und die erste Fahrt oder das Straßenterminal zurücklegt: entweder zwischen dem Ort der Verladung der Güter und dem nächsten geeigneten Einschiffungsbahnhof für die erste Fahrt oder zwischen dem nächsten geeigneten Ausschiffungsbahnhof und dem Ort der Entladung der Güter für die Reise oder in einem Umkreis von höchstens 150 km Luftlinie vom Ein- oder Ausschiffungshafen entfernt".

523 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1072/2009.

524 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1072/2009.

525 Vgl. die Analyse der vorliegenden Schlussanträge zu den Klagegründen im Rahmen der gegen Art. 2 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 erhobenen Klagen.

526 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Dezember 2008, [Kommission/Département du Loiret](#) (C-295/07 P, EU:C:2008:707, Rn. 104), und vom 6. Dezember 2012, [Kommission/Verhuizingen Coppens](#) (C-441/11 P, EU:C:2012:778, Rn. 37).

527 Urteil vom 6. Dezember 2012, [Kommission/Verhuizingen Coppens](#) (C-441/11 P, EU:C:2012:778, Rn. 38).

528 Vgl. Nr. 9 der Klageschrift der Republik Bulgarien und Nr. 8 der Klageschrift der Republik Zypern, in der der Begriff "Differenzierungssystem" verwendet wird.

529 Zumindest insoweit, als diese Bestimmungen nicht die beiden Arten von Beförderungen betreffen, die von diesen beiden Mitgliedstaaten erfasst werden.

530 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2019, [Dobersberger](#) (C-16/18, EU:C:2019:1110, Rn. 31); vgl. auch [Urteil Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Randnr. 45).

531 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Dezember 2019, [Dobersberger](#) (C-16/18, EU:C:2019:1110, Rn. 31), und [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Rn. 49).

532 Voir, arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#), Nrn. 45 und 46.

533 Voir, arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#), Nrn. 32, 33 und 41.

534 Voir, arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nrn. 47 und 48).

535 Urteil Voir arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nrn. 47 und 48).

536 Urteil Voir arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nrn. 47 und 48).

537 Voir arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 62).

538 Voir arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 64).

539 – Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Rn. 31 bis 41). In jüngerer Zeit hatte der Gerichtshof Gelegenheit, auf diese Rechtsprechung in der Rechtssache hinzuweisen, in der das Urteil vom 8. Juli 2021, [Rapidsped](#) (C-428/19, EU:C:2021:548, Rn. 34 bis 36), ergangen ist.

540 Ungarn hat seine Klage am 26. Oktober 2020 eingereicht, obwohl dieses Urteil am ^{1.} Dezember 2020 ergangen ist.

541 Ungarn hat seine Erwiderung in der Rechtssache C-551/20 am 26. März 2021 eingereicht.

542 Art. 1 Abs. 2 der angefochtenen Richtlinie sieht vor, dass dieser Artikel für Kraftfahrer gilt, die von Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat beschäftigt werden, die die in Art. ¹ Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 96/71 genannte länderübergreifende Maßnahme ergreifen. Daraus lässt sich vor allem schließen, dass die angefochtene Richtlinie nur dann einschlägig ist, wenn ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 96/71 fällt. Insoweit weise ich darauf hin, dass der Rat darauf hingewiesen hat, dass davon auszugehen ist, dass die Bestimmungen von Art. ¹ Abs. 3 bis 7 der Richtlinie 2020/1057 den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71 einschränken, indem sie die Fälle erweitern, in denen die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats keine Anwendung finden.

543 Es ist daran zu erinnern, dass die Republik Bulgarien und die Republik Zypern diesen Begriff verwenden, um den Umstand zu bezeichnen, dass die Entsendevorschriften für die Beförderung durch Dritte gelten, ohne dass es eine zeitliche Schwelle gibt, während sie den bilateralen Verkehr von diesen Vorschriften ausnehmen (d. h. ein Modell, das zwischen den Beförderungsarten unterscheidet): vgl. Rn. 8 der Klageschrift in der Rechtssache C-544/20 und Nr. 8 der Klageschrift in der Rechtssache C-550/20.

544 Urteil vom 16. Juli 1992, Parlament/Rat (C-65/90, EU:C:1992:325).

545 Urteil vom 16. Juli 1992, Parlament/Rat (C-65/90, EU:C:1992:325).

546 COM(2018) 51 final vom 31. Januar 2018.

547 Vgl. Anlage C2 zur Klageschrift in der Rechtssache C-544/20.

548 JO 2018, C 197, S. 45.

549 JO 2018, C 176, S. 57.

550 Vgl. Nrn. 532 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

551 Vgl. Nr. 537 der vorliegenden Schlussanträge.

552 Urteil vom 16. Juli 1992 (C-65/90, EU:C:1992:325). Vgl. Nrn. 540 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

553 Vgl. Nr. 1 der Begründung der Stellungnahme des AdR.

554 Vgl. Rn. 8 und 9 der Klageschrift in der Rechtssache C-544/20.

555 Siehe Ziffer 1.4 der Stellungnahme des EWSA.

556 Siehe Ziffer 1.15 der Stellungnahme des EWSA.

557 Siehe Ziffer 5.12 der Stellungnahme des EWSA.

558 Siehe Ziffer 1.16 der Stellungnahme des EWSA.

559 Siehe Ziffer 1.17 der Stellungnahme des EWSA. Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch Nr. 5.9 dieser Schlussanträge.

560 Vgl. oben, Rn. 869.

561 Rumänien verweist auf die Ex-post-Evaluierungsstudie, die Studie des Parlaments über die Sozial- und Arbeitsbedingungen der Güterkraftverkehrsunternehmen, die Studie der Kommission über die Lage des Verkehrsmarktes in der Union, die ersten öffentlichen Konsultationen der Kommission und die von der Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen.

562 EUV, konsolidierte Fassung vom 9. Mai 2008 – Protokoll^(Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl. 2008, C 115, S. 206).

563 ABl. 1980, L 266, S. 1

564 Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Europa in Bewegung: Arbeitsfragen im Straßenverkehr (2018/C 176/13, ABl. C176/57 vom 23.5.2018, Erwägungsgründe 23, 24 und 26).

565 Die Republik Bulgarien verweist auf eine Studie von KPMG vom 8. Oktober 2019 mit dem Titel "Der bulgarische Straßengüterverkehrssektor – Marktstudie: Folgenabschätzung des Mobilitätspakets".

566 Siehe oben, Rn. 42.

567 Vgl. Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 112 und 113).

568 Vgl. Urteil vom 13. April 2010, [Bressol u. a.](#) (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 90). Siehe auch oben, Nr. 412.

569 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass, wie mehrere Verfahrensbeteiligte hervorgehoben haben, zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Richtlinie eine große Unsicherheit über die Anwendbarkeit der Richtlinie 96/71 auf den Straßenverkehrssektor bestand, wobei die Mitgliedstaaten zu diesem Thema diametral entgegengesetzte Standpunkte vertraten.

570 Siehe oben, Rn. 42.

571 Siehe oben, Rn. 953.

572 Arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 62).

573 Urteil [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 49).

574 Arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 49).

575 Vgl. hierzu meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2020:756, Nr. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung).

576 Voir, arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nrn. 47 und 48).

577 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 2/2, S. 107.

578 Vgl. u. a. Nrn. 222 und 240 der vorliegenden Schlussanträge.

579 Vgl. hierzu Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 112 und 113).

580 Rumänien und die Republik Polen verweisen auf die Urteile [Koelzschund Mazzoleni](#).

581 Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 41 und 42 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

582 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2020 ([Ungarn/Parlament und Rat](#), C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 41, 42, 61, 62, 64 und 128).

583 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den Standpunkt des Rates zum Erlass einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen in diesem Sektor; eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die täglichen und wöchentlichen Höchstlenkzeiten sowie der täglichen und wöchentlichen Mindestfahrt- und Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Ortung mittels Fahrtschreibern; und eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG in Bezug auf die Kontrollanforderungen und zur Festlegung spezifischer Vorschriften in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (COM(2020) 151 final).

584 Vgl. Folgenabschätzung – Soziale Komponente, Teil 1/2, u. a., S. 43 und 45.

585 Art. 2 Abs. 2 des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern lautet: "Die Mitgliedstaaten wenden Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 96/71/EG nicht auf Kraftfahrer im Straßenverkehrssektor an, die bei den in Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a genannten Unternehmen beschäftigt sind — der genannten Richtlinie, wenn diese Fahrer grenzüberschreitende Beförderungen im Sinne der Verordnungen (EG) Nr. 1072/2009 und (EG) Nr. 1073/2009 durchführen, wenn die Dauer der Entsendung in ihr Hoheitsgebiet für die Zwecke dieser Beförderungen höchstens 3 Tage in einem Zeitraum von einem Kalendermonat

beträgt. In Unterabsatz 2 dieses Absatzes heißt es: "Dauert die Entsendung länger als 3 Tage, so wenden die Mitgliedstaaten Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 96/71/EG auf die gesamte Dauer der Entsendung in ihr Hoheitsgebiet während des in Unterabsatz 1 genannten Kalendermonats an."

586 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 bestimmt: "Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Unternehmen unabhängig von dem auf das Arbeitsverhältnis anzuwendenden Recht den in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern auf der Grundlage der Gleichbehandlung Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die sich auf die nachstehend genannten Aspekte erstrecken in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeiten ausgeführt werden, wird Folgendes festgelegt: — durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften und/oder — durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die gemäß Absatz 8 für allgemein verbindlich oder anderweitig anwendbar erklärt werden: b) die Mindestdauer des bezahlten Urlaubs; c) Entschädigungen, einschließlich Zuschläge für Überstunden; Dieser Buchstabe gilt nicht für betriebliche Zusatzversorgungssysteme; d) die Bedingungen, unter denen Arbeitnehmer eingestellt werden, insbesondere von Leiharbeitsunternehmen; e) Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz; f) Schutzmaßnahmen für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von schwangeren Frauen, Kindern und Jugendlichen nach der Geburt; g) Gleichbehandlung von Männern und Frauen und andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen; h) die Unterbringungsbedingungen von Arbeitnehmern, wenn der Arbeitgeber Arbeitnehmern, die weit von ihrem gewöhnlichen Arbeitsplatz entfernt sind, eine Unterkunft anbietet; i) Zuschüsse oder Kostenerstattungen zur Deckung der Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten von Arbeitnehmern, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause sind."

587 Siehe vorige Anmerkung.

588 Vgl. Urteile vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 83), und vom 13. März 2019, Polen/Parlament und Rat (C-128/17, EU:C:2019:194, Rn. 43).

589 Folgenabschätzung – soziale Komponente, S. 65 ff. 74 und 75.

590 Folgenabschätzung – soziale Komponente, S. 65 bis 69.

591 Zu den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2014/67.

592 Vgl. Art. 2 Abs. 4 des Vorschlags für eine Entsenderichtlinie.

593 Vgl. Art. 1 Nrn. 11 bis 15 der Richtlinie 2020/1057 und Art.^{9 Abs. 1} und 2 der Richtlinie 2014/67.

594 Die Kommission hat dies in ihrer Mitteilung über den Standpunkt des Rates in erster Lesung (COM[2020] 151, S. 4) selbst bestätigt.

595 Es ist nicht ersichtlich, dass diese Situation zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten führt, da es sich sowohl im Rahmen des Vorschlags für eine Entsenderichtlinie als auch im Rahmen der Richtlinie 2020/1057 nach wie vor um eine Entsendung handelt, wobei der einzige Unterschied darin besteht, dass im ersten Fall die Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs und die Mindestvergütung nicht anwendbar sind.

596 Vgl. entsprechend die oben in Rn. 59 angeführte Rechtsprechung.

597 Vgl. Eurostat, Straßengüterverkehr nach Fahrtmerkmalen, Dezember 2019; Eurostat, Statistik des Straßengüterverkehrs – Kabotage August 2018; Eurostat, Eurostat-Statistiken, Kabotage und grenzüberschreitender Verkehr durch polnische Güterkraftverkehrsunternehmen.

598 Ratsdokument ST 12087/17, S. 13 (Passage, die der Rat für die Zwecke dieser Klagebeantwortung übersetzt hat, da das Dokument nicht ins Französische übersetzt worden ist).

599 Folgenabschätzung der Kommission zum Vorschlag COM(2017) 648, SWD(2017) 362.

600 KombiConsult, 2015, Analyse des kombinierten Verkehrs in der EU; ISL/KombiConsult, 2017, Aktualisierung von EU-Daten im kombinierten Verkehr; TRT Trasporti e Territorio srl, 2017, Erhebung zusätzlicher Daten über den kombinierten Verkehr in der EU; KombiConsult, 2017, Konsultationen und zugehörige Analysen im Rahmen der Folgenabschätzung zur Änderung der Richtlinie über den kombinierten Verkehr (92/106/EWG); ces quatre dernières études sont toutes publiées par la Commission à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics/studies_en.

601 Vgl. Nrn. 1064 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

602 Ich weise darauf hin, dass Rumänien in einem ersten Schritt geltend macht, dass die an der Peripherie der Union niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer die mit der Entsendung verbundenen Verwaltungs- und Finanzkosten tragen und von der Durchführung von Maßnahmen wie den in Art. ¹Abs. ³ bis 6 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen abgehalten würden. Die angefochtenen Bestimmungen behandeln jedoch alle Mitgliedstaaten gleich, wobei die sich daraus ergebende unterschiedliche Behandlung je nach dem jeweiligen Beförderungsvorgang definiert wird. Ich werde daher hier das Vorbringen Rumäniens im Rahmen des zweiten Teils prüfen, das sich auf eine unterschiedliche Behandlung von bilateralen Geschäften und Beförderungen Dritter konzentriert.

603 Der vorliegende Klagegrund betrifft nur den Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und gegen Art. 20 der Charta wegen einer angeblichen Ungleichbehandlung von bilateralen Beförderungen und Beförderungen Drittbeförderungen, nicht aber die Kabotage.

604 Vgl. 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/1057.

605 Arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 49).

606 Vgl. Fn. 26 der Gegenerwiderung des Rates in der Rechtssache C-548/20.

607 Vgl. Nr. 622 der vorliegenden Schlussanträge.

608 Vgl. entsprechend Urteil vom 8. Dezember 2020, [Ungarn/Parlament und Rat](#) (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 125).

609 Vgl. Urteil vom 4. Mai 2016, [Polen/Parlament und Rat](#) (C-358/14, EU:C:2016:323, Rn. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung).

610 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 19 und 20), und vom 17. Juli 1997, [SAM Schifffahrt und Stapf](#) (C-248/95 und C-249/95, EU:C:1997:377, Rn. 52, 52, 63 und 64).

611 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 1958, [Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie u. a./Hohe Behörde](#) (13/57, EU:C:1958:10, S. 292).

612 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2020 (Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 41, 42, 61, 62, 64 und 128).

613 Vgl. Urteile vom 13. November 1990, [Fedesa u. a.](#) (C-331/88, EU:C:1990:391), und entsprechend vom 17. Juli 1997, [SAM Schifffahrt und Stapf](#) (C-248/95 und C-249/95, EU:C:1997:377, Rn. 64).

614 Vgl. Nr. 1069 der vorliegenden Schlussanträge.

615 Vgl. Nr. 7 der Gegenerwiderung des Rates in der Rechtssache C-541/20.

616 Vgl. Anlage A9 zur Klageschrift in der Rechtssache C-544/20.

617 Vgl. entsprechend Urteile vom 21. September 1999, [BASF](#) (C-44/98, EU:C:1999:440, Rn. 16), und vom 17. September 2020, [Hidroelectrica](#) (C-648/18, EU:C:2020:723, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

618 Vgl. Anlage A.9 zur Klageschrift der Republik Bulgarien in der Rechtssache C-544/20 und Anlage A.7 zur Klageschrift der Republik Zypern in der Rechtssache C-550/20.

619 Vgl. Nrn. 38 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

620 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache [Österreich/Parlament und Rat](#) (C-161/04, EU:C:2006:66, Nrn. 59 und 60). Zu diesen Schlussfolgerungen vgl. Nrn. 567 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

621 Die Republik Polen verweist hier auf das Urteil vom 10. September 2019, [Polen/Kommission](#) (T-883/16, EU:T:2019:567, Rn. 77 und 78).

622 Erklärung von Kommissionsmitglied Vălean zur endgültigen Annahme des ersten Mobilitätspakets durch das Europäische Parlament, Brüssel, 9. Juli 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_20_1319).

623 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Ehrgeizigere Klimaziele Europas für 2030 – Investitionen in eine Klimazukunft" (COM[2020] 562 final vom 17. September 2020).

624 Vgl. Fn. 273 der vorliegenden Schlussanträge.

625 Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/38/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG (ABl. 2016, L 344, S. 1).

626 Vgl. Fn. 300 der vorliegenden Schlussanträge.

627 Folgenabschätzung – sozialer Aspekt, Nr. 6.

628 Europäische Kommission, Generaldirektion Mobilität und Verkehr « Mobilitätspaket 1 – Datenerhebung und Analyse der Auswirkungen von Kabotagebeschränkungen auf Strecken des kombinierten Verkehrs – Abschlussbericht », Amt für Veröffentlichungen, 2021 (disponible à partir de <https://data.europa.eu/doi/10.2832/701828>).

629 Erster Erwägungsgrund^{der} Richtlinie 2020/1057.

630 Urteil vom^{1. Dezember} 2020 (C-815/18, EU:C:2020:976).

631 Voir arrêt [Federatie Nederlandse Vakbeweging](#) (Nr. 33).

632 Der Rat weist zwar darauf hin, dass dieses Argument erst im Stadium der Erwiderung der Republik Polen vorgebracht worden sei, doch scheint er seine Zulässigkeit nicht in Frage zu stellen. Der Vollständigkeit halber werde ich daher auf das Argument eingehen.

633 Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 2018, L 173, S. 16).

634 Wie sich aus Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2018/957 ergibt.

635 Urteil vom^{1. Dezember} 2020 (C-815/18, EU:C:2020:976).

636 Vgl. Nrn. 913 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

637 Vgl. Urteil vom^{1. März} 1983, [Kommission/Belgien](#) (301/81, EU:C:1983:51, Rn. 11).

638 Vgl. Nrn. 931 ff. der vorliegenden Schlussanträge.