Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN VARAPRESIDENTIN MÄÄRÄYS

3 päivänä kesäkuuta 2022 *

Väliaikainen oikeussuoja – SEUT 263 artikla – Kanne, jossa vaaditaan unionin toimen kumoamista – SEUT 278 artikla – Vaatimus lykätä kyseisen toimen täytäntöönpanoa – Liikenne – Asetus (EU) 2020/1055 – Yrityksen velvollisuus huolehtia siitä, että sen ajoneuvot palaavat yrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon – Kiireellisyys – Jäsenvaltion taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyminen – Ympäristövahinko

Asiassa C-545/20 R,

jossa on kyse SEUT 278 artiklaan perustuvasta täytäntöönpanon lykkäämistä koskevasta hakemuksesta, joka on tehty 13.12.2021,

Bulgarian tasavalta, asiamiehinään M. Georgieva ja L. Zaharieva,

kantajana,

jota tukevat

Viron tasavalta, asiamiehinään N. Grünberg ja M. Kriisa,

Latvian tasavalta, asiamiehinään J. Davidoviča, K. Pommere ja I. Romanovska,

Liettuan tasavalta, asiamiehinään K. Dieninis, R. Dzikovič ja V. Kazlauskaitė-Švenčionienė,

Maltan tasavalta, asiamiehenään A. Buhagiar, avustajanaan D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

Puolan tasavalta, asiamiehenään B. Majczyna,

Romania, asiamiehinään L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Liţu ja A. Rotăreanu,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään I. Anagnostopoulou, O. Denkov ja R. van de Westelaken,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään I. Gurov, A. Norberg ja L. Vétillard,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

vastaajina,

joita tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään M. Søndahl Wolff,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja D. Klebs,

Helleenien tasavalta, asiamiehenään S. Chala,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään A.-L. Desjonquères, A. Ferrand ja N. Vincent,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan A. Lipari, procuratore dello Stato, ja G. Santini, avvocato dello Stato,

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään A. Germeaux,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bultermann ja J. Langer,

Itävallan tasavalta, asiamiehinään A. Posch ja J. Schmoll,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev ja O. Simonsson,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN VARAPRESIDENTTI,

kuultuaan julkisasiamies M. Szpunaria,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Bulgarian tasavalta vaatii välitoimihakemuksellaan unionin tuomioistuinta määräämään ensisijaisesti, että asetusten (EY) N:o 1071/2009, (EY) N:o 1072/2009 ja (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi maantieliikennealan kehitykseen 15.7.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1055 (EUVL 2020, L 249, s. 17) 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa lykätään siltä osin kuin siinä hyväksytään maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 51) 5 artiklan 1 kohdan b alakohta, toissijaisesti, että kyseisen 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa lykätään kokonaisuudessaan, ja erittäin toissijaisesti, että koko asetuksen 2020/1055 täytäntöönpanoa lykätään.

2 Tämä hakemus on esitetty sen jälkeen, kun kyseinen jäsenvaltio nosti 23.10.2020 SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen, jossa vaaditaan asetuksen 2020/1055 osittaista tai tarvittaessa täysimääräistä kumoamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Asetuksen N:o 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Korvataan [asetuksen N:o 1071/2009] 5 artikla seuraavasti:

– –

1. Täyttääkseen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn vaatimuksen

– –

b) yrityksen on sijoittautumisjäsenvaltiossa järjestettävä ajoneuvokantansa toiminta varmistaen, että yrityksen käytössä olevat, kansainvälisessä kuljetuksessa käytetyt ajoneuvot palaavat johonkin kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevista toimipisteistä vähintään kahdeksan viikon kuluessa sieltä lähdöstään;

– –”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

4 Maltan tasavallalle ja Puolan tasavallalle myönnettiin oikeus tulla väliintulijoiksi Bulgarian tasavallan vaatimusten tueksi unionin tuomioistuimen varapresidentin 11.1. ja 3.2.2022 tekemillä päätöksillä.

5 Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– määrää, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan täytäntöönpanoa on lykättävä siltä osin kuin siinä säädetään asetuksen N:o 1071/2009 5 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, kunnes asiassa C-545/20 on annettu tuomio, jolla asia lopullisesti ratkaistaan

– toissijaisesti määrää, että asetuksen 2020/1055 1 artiklan 3 alakohdan täytäntöönpanoa on lykättävä kokonaisuudessaan, kunnes asiassa C-545/20 on annettu tuomio, jolla asia lopullisesti ratkaistaan

– erittäin toissijaisesti määrää, että koko kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa on lykättävä, kunnes asiassa C-545/20 on annettu tuomio, jolla asia lopullisesti ratkaistaan

– velvoittaa Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

6 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää välitoimihakemuksen ja velvoittaa Bulgarian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Välitoimia koskevan hakemuksen tarkastelu

7 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 160 artiklan 3 kohdassa määrätään, että välitoimia koskevissa hakemuksissa on ilmoitettava ”oikeudenkäynnin kohde ja seikat, joiden vuoksi asia on kiireellinen, sekä ne tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, joiden vuoksi haetun välitoimen määrääminen on ilmeisesti perusteltua”.

8 Välitoimista päättävä tuomari voi näin ollen määrätä välitoimista vain, jos on selvitetty, että niistä määrääminen ilmeisesti on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perusteltua (fumus boni juris) ja että ne ovat kiireellisiä siinä mielessä, että kantajan etuja koskevan vakavan ja korjaamattoman vahingon välttämiseksi on tarpeen, että näistä toimista määrätään ja niiden vaikutukset alkavat jo ennen kuin pääasiassa annetaan ratkaisu. Välitoimista päättävän tuomarin on myös tarvittaessa vertailtava kaikkia kysymyksessä olevia intressejä. Nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, joten välitoimia koskeva hakemus on hylättävä, jos jokin niistä ei täyty (määräys 8.4.2020, komissio v. Puola, C-791/19 R, EU:C:2020:277, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 Mainittuja edellytyksiä koskevassa arvioinnissa välitoimista päättävällä tuomarilla on laaja harkintavalta, ja hän voi asian ominaispiirteiden perusteella vapaasti päättää, miten ja missä järjestyksessä nämä erilaiset edellytykset on tutkittava, sillä missään unionin oikeussäännössä ei velvoiteta välitoimista päättävää tuomaria käyttämään ennalta vahvistettua mallia, jonka mukaisesti välitoimista määräämisen tarpeellisuutta arvioidaan (unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 16.7.2021, ACER v. Aquind, C-46/21 P-R, ei julkaistu, EU:C:2021:633, 16 kohta).

10 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi tutkittava kiireellisyyttä koskeva edellytys.

Väitteet

11 Bulgarian tasavalta väittää, että asetuksen N:o 1071/2009, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2020/1055, 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn yritykseen kohdistuvan velvollisuuden, jonka mukaan yrityksen on huolehdittava siitä, että sen ajoneuvot palaavat yrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon, täyttäminen (jäljempänä riidanalainen toimi) aiheuttaa vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa Bulgariasta ja muista Itä-Euroopan jäsenvaltioista tuleville kuljettajille.

12 Bulgarian tasavalta esittää, että tämän vahingon ennakoitavuuden osoittaa bulgarialaisen maantiekuljetusalan elinkeinonharjoittajien yhdistyksen tilaama vuoden 2019 lokakuussa laadittu ja vuoden 2020 helmikuussa päivitetty kertomus (jäljempänä ensimmäinen kertomus) ja Euroopan komission pyynnöstä vuoden 2021 helmikuussa laadittu kertomus (jäljempänä toinen kertomus).

13 Riidanalaisen toimen soveltaminen johtaisi tavarankuljetuspalvelujen markkinoilla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan jakautumisen vuoksi yleisesti tyhjien kuorma-autojen tekemien lisämatkojen (jäljempänä tyhjät ajot) suorittamiseen. Bulgarian tasavalta väittää erityisesti, että 46 prosenttia ajoneuvoista, joiden on palattava kyseiseen jäsenvaltioon riidanalaisen toimen noudattamiseksi, tulevat suorittamaan ajonsa ilman kuormaa.

14 Tämä tilanne on Bulgarian tasavallan mukaan ensinnäkin omiaan vahingoittamaan ympäristöä eli aiheuttamaan vahinkoa, joka on luonteeltaan korjaamatonta.

15 Mainittu tilanne olisi nimittäin omiaan johtamaan 2,9 miljoonan tonnin ylimääräisiin hiilidioksidipäästöihin (CO_2) eli kansainvälisen maanteiden tavaraliikenteen päästöjen kasvuun 4,6 prosentilla. Bulgarialaisten liikenteenharjoittajien lisäpäästöt olisivat arviolta 71 162 hiilidioksiditonnia, mikä merkitsisi bulgarialaisten kansainvälisessä tavaraliikenteessä käytettävien ajoneuvojen kokonaispäästöjen lisääntymistä 2 prosentilla. Nämä ylimääräiset CO_2-päästöt olisivat sellaisia, että ne vaarantaisivat jäsenvaltioihin kohdistuvien, kyseisten päästöjen rajoittamista koskevien velvollisuuksien täyttämisen.

16 Lisäksi riidanalaisen toimen soveltaminen voisi johtaa typen oksidien (NO_x) lisäpäästöihin, joiden määrä on 107–619 tonnia, eli tällaisten päästöjen kasvuun 1,35–7,81 prosentilla, ja pienhiukkasten ($PM_{2,5}$) lisäpäästöihin, joiden määrä on 38–221 tonnia, eli tällaisten päästöjen kasvuun 0,86–4,98 prosentilla. Kyseisestä ilman pilaantumisesta aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan 4,5–25,9 miljoonaa euroa koko Euroopan unionin tasolla.

17 Bulgarian tasavalta esittää toiseksi, että riidanalaisen toimen soveltaminen johtaisi bulgarialaisten liikenteenharjoittajien suorittamien ajojen kasvuun, mistä puolestaan seuraisi lisääntyneitä ruuhkia Schengen-alueen ulkopuolella sijaitsevilla rajanylityspaikoilla. Tämän seurauksena näiden liikenteenharjoittajien toimitusaikataulujen noudattaminen ja ajoneuvokannan hallinta voivat heikentyä, mikä johtaisi asiakkaiden tyytymättömyyteen ja logistiikan jakeluverkkojen rapautumiseen.

18 Bulgarian tasavalta toteaa kolmanneksi, että riidanalaisen toimen soveltamisella olisi haitallisia taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia.

19 Itä-Euroopan jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien toimintakustannusten odotetaan näin ollen kasvavan 3 miljardia euroa, eli keskimäärin 11 000 euroa ajoneuvoa kohti. Lisäksi kyseiset liikenteenharjoittajat kärsisivät tulonmenetyksistä tyhjien ajojen moninkertaistumisen vuoksi. Välttääkseen riidanalaisen toimen soveltamisesta aiheutuvat vaikutukset osa liikenteenharjoittajista saattaa siirtää toimintansa muihin jäsenvaltioihin, mikä puolestaan itsessään aiheuttaisi toistuvia kustannuksia ja kertaluonteisia kustannuksia.

20 Bulgarian tasavalta toteaa, että yli 80 prosenttia Euroopan rajojen yli säännöllisesti kulkevista raskaista ajoneuvoista kuuluu pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka ovat erityisen haavoittuvia. Bulgarian tasavallan mukaan 36 prosenttia kansainvälisessä tavaraliikenteessä käytettävistä ajoneuvoista lakkaa tämän seurauksena liikennöimästä kyseisessä jäsenvaltiossa, mikä vaikuttaa kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ja saattaa johtaa 14 000 työntekijän työpaikan menetykseen Bulgarian kansainvälisen tavaraliikenteen alalla.

21 Mainituista taloudellisista seurauksista eräät voivat Bulgarian tasavallan mukaan mahdollisesti olla korvattavissa. Toisaalta ei ole varmaa, että yritykset, jotka joutuvat lopettamaan toimintansa, siirtämään sen johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin Bulgariaan tai ohjaamaan sen muille toimialoille, voivat myöhemmin jatkaa toimintaansa Bulgarian kuljetusalalla. Myöskään työpaikkansa menettäneiden työntekijöiden elintason heikkenemistä ja taloudellisen tilanteen heikkenemisen sosiaalisia seurauksia ei voida korjata jälkikäteen.

22 Bulgarian tasavalta esittää neljänneksi, että tiettyjen kuljetusyritysten toiminnan lopettaminen vähentäisi logistiikkaketjujen kapasiteettia ja haittaisi sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

23 Viron tasavalta, Maltan tasavalta ja Puolan tasavalta tukevat Bulgarian tasavallan väitteitä, jotka koskevat vaaraa siitä, että toimen soveltaminen johtaa ympäristöön ja talouteen kohdistuviin vahinkoihin ja sosiaalisiin vahinkoihin. Maltan tasavalta viittaa tältä osin kyseisen jäsenvaltion tilannetta koskevaan kertomukseen, joka on laadittu vuoden 2020 marraskuussa.

24 Parlamentti ja neuvosto toteavat, ettei Bulgarian tasavalta ole osoittanut, että riidanalaisen toimen soveltaminen saattaisi aiheuttaa vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ennen sen tuomion julistamista, jolla asian C-547/20 käsittely saatetaan päätökseen, jos riidanalaista toimea sovelletaan.

25 Parlamentti ja neuvosto arvostelevat ensinnäkin Bulgarian tasavallan mainitsemien ensimmäisen ja toisen kertomuksen laatimisessa noudatettua menetelmää muun muassa siltä osin kuin kertomukset perustuvat epärealistisiin olettamiin – erityisesti tyhjien ajojen määrän osalta – ja edellyttävät ekstrapolointia, joka on tehty sellaisten näytteiden perusteella saaduista tiedoista, jotka eivät ole edustavia.

26 Parlamentti ja neuvosto toteavat toiseksi, että arviot, jotka koskevat väitettyä ympäristövahinkoa, ovat epäluotettavia ja osittain ristiriitaisia, kun taas esitetyt kustannukset eivät ole merkittäviä. Bulgarian tasavalta ei niiden mukaan ole myöskään ottanut huomioon sitä, että jäsenvaltioilla on CO_2-päästöjä koskevia velvollisuuksia, jotka perustuvat sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta 30.5.2018 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2018/842 (EUVL 2018, L 156, s. 26), sekä ilman NO_x- ja $PM_{2,5}$-pitoisuuksia koskevia velvollisuuksia ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1) perusteella.

27 Parlamentti ja neuvosto toteavat kolmanneksi, että esitetyt arviot rajanylityspaikkojen ruuhkautumisesta ovat selvästi virheellisiä.

28 Neljänneksi parlamentti ja neuvosto toteavat, että riidanalaisen toimen soveltamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ole korjaamattomia ja että ne on arvioitu liian suuriksi, koska huomioon ei ole otettu sitä, että voimassa olevassa unionin lainsäädännössä on säädetty velvollisuudesta sijoittaa toimipiste sijoittautumisjäsenvaltioon.

29 Parlamentin ja neuvoston mukaan Bulgarian tasavalta ei myöskään ole kyennyt osoittamaan, että mahdolliset markkinaosuuksien menetykset, joita bulgarialaisille yrityksille aiheutuisi, olisivat pysyviä, kun otetaan huomioon toisesta kertomuksesta ilmenevät kuljetusalan ominaispiirteet. Niiden mukaan on lisäksi epätodennäköistä, että raskaiden ajoneuvojen kuljettajat jäisivät ilman työtä, koska unionissa on huomattava pula tällaisista kuljettajista.

30 Parlamentti toteaa lisäksi, että koska asetus 2020/1055 on annettu lähes kaksi vuotta sitten, asianomaiset yritykset ovat jo alkaneet mukautua siihen ja että nyt käsiteltävä välitoimihakemus on näin ollen esitetty liian myöhään riidanalaisen toimen vaikutusten estämiseksi.

Arviointi

31 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välitoimimenettelyn tarkoituksena on turvata annettavan lopullisen päätöksen täysi tehokkuus, jotta vältettäisiin aukot unionin tuomioistuimen takaamassa oikeussuojassa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi

kiireellisyyttä on arvioitava siihen nähden, onko asiassa tarpeen antaa väliaikainen ratkaisu, jotta vältytään siltä, että väliaikaista oikeussuojaa pyytäneelle asianosaiselle aiheutuu vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa. Kyseisen asianosaisen on näytettävä toteen, ettei se voi odottaa pääasian ratkaisua ilman, että se joutuu kärsimään tällaista vahinkoa. Tällaisen vakavan ja korjaamattoman vahingon olemassaolon toteamiseksi ei ole tarpeen, että vahingon aiheutuminen todetaan ehdottomalla varmuudella. Riittää, että vahinko on riittävän todennäköinen (määräys 17.12.2018, komissio v. Puola, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tämän oikeuskäytännön mukaan välitoimia hakevan asianosaisen on aina esitettävä ja osoitettava vakavan ja korjaamattoman vahingon todennäköinen aiheutuminen. Välitoimista päättävällä tuomarilla on tältä osin oltava konkreettisia ja täsmällisiä tietoja, joita tuetaan sellaisilla yksityiskohtaisilla asiakirjoilla, joiden perusteella on mahdollista tarkastella täsmällisiä seurauksia, joita haettujen toimien puuttuessa todennäköisesti aiheutuisi (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 13.4.2021, Liettua v. parlamentti ja neuvosto, C-541/20 R, ei julkaistu, EU:C:2021:264, 19 ja 20 kohta).

33 Bulgarian tasavallan on nyt käsiteltävässä asiassa näin ollen osoitettava, että sen, että riidanalaista toimea sovelletaan tämän määräyksen allekirjoittamisen ja tuomion, jolla asia C-547/20 lopullisesti ratkaistaan, välisenä aikana, voidaan ennakoida johtavan riittävän suurella todennäköisyydellä vakavaan ja korjaamattomaan vahinkoon.

34 Välitoimihakemuksesta ilmenee, että kyseinen jäsenvaltio vetoaa vahinkoihin, jotka aiheutuvat riidanalaisen toimen vaikutuksista rajanylityspaikkojen ruuhkautumiseen, tiettyjen jäsenvaltioiden taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen, sisämarkkinoiden toimintaan sekä ympäristöön.

35 Bulgarian tasavalta voi pätevästi vedota näihin eri vahinkoihin välitoimien määräämiseksi, koska jäsenvaltiot ovat vastuussa kansallisella tasolla yleisiksi katsotuista intresseistä ja koska ne voivat puolustaa niitä välitoimimenettelyssä (unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 13.4.2021, Liettua v. parlamentti ja neuvosto, C-541/20 R, ei julkaistu, EU:C:2021:264, 21 kohta).

36 Näin ollen on määritettävä, voidaanko Bulgarian tasavallan esittämän näytön perusteella todeta yhtäältä, että yhden tai useamman mainitun vahingon aiheutuminen on riittävällä todennäköisyydellä ennakoitavissa, ja toisaalta, että kyseiset vahingot ovat luonteeltaan vakavia ja korjaamattomia.

37 Tältä osin on muistettava, että välitoimimenettelyssä ei ole tarkoitus lausua monitahoisten ja hyvin kiistanalaisten tosiseikkojen paikkansapitävyydestä. Välitoimista päättävällä tuomarilla ei ole tarvittavia keinoja suorittaa edellytettyä tarkastelua, ja useissa tapauksissa hän ei välttämättä edes pystyisi siihen kohtuullisessa ajassa (määräys 20.11.2017, komissio v. Puola, C-441/17 R, EU:C:2017:877, 54 kohta).

Riidanalaisen toimen vaikutukset rajanylityspaikkojen ruuhkautumiseen

38 Toisesta kertomuksesta käy ilmi, että rajanylityspaikkojen ylittämiseen liittyy riidanalaisen toimen soveltamisesta riippumatta huomattavia odotusaikoja. Tästä johtuva matka-aikojen pidentyminen on näin ollen yksi niistä tekijöistä, jotka maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien on tavallisesti otettava huomioon toimintojaan järjestäessään.

39 Ei toki voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että jos asianomaiset jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet toimenpiteitä odotusaikojen lyhentämiseksi rajanylityspaikoilla, kyseisen toimen soveltaminen voi johtaa odotusaikojen pidentymiseen ja edellyttää näin ollen sitä, että asianomaisten tavaraliikenteen harjoittajien on käytettävä lisäresursseja varmistaakseen sen, että toimitusaikoja noudatetaan ja että niiden ajoneuvokantaa hallinnoidaan asianmukaisesti.

40 Näin aiheutuvat kustannukset merkitsisivät kuitenkin taloudellista vahinkoa, jota ei voida poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta pitää korjaamattomana, koska rahamääräisellä korvauksella voidaan pääsääntöisesti saattaa vahinkoa kärsinyt henkilö asemaan, jossa hän oli ennen vahingon aiheutumista (unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 13.4.2021, Liettua v. parlamentti ja neuvosto, C-541/20 R, ei julkaistu, EU:C:2021:264, 29 kohta).

41 Koska Bulgarian tasavalta ei ole osoittanut poikkeuksellisia olosuhteita, jotka liittyisivät rajanylityspaikkojen ruuhkautumista koskevaan vaaraan, kyseiseen vaaraan perustuvilla väitteillä ei voida osoittaa, että kiireellisyyttä koskeva edellytys täyttyy.

Riidanalaisen toimen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset

42 Aluksi on todettava, että riidanalaisesta toimesta muissa jäsenvaltioissa kuin Bulgarian tasavallassa aiheutuvat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, joihin kyseinen jäsenvaltio ja sen vaatimuksia väliintulijoina tukevat jäsenvaltiot vetoavat, eivät nyt käsiteltävässä asiassa riitä osoittamaan, että vakava ja korjaamaton vahinko olisi ennakoitavissa.

43 Ensinnäkin on huomautettava, että vaikka Bulgarian tasavalta viittaa yleisesti muiden jäsenvaltioiden kärsimiin vahinkoihin, tarkemmat tiedot, joihin se perustaa väitteensä, koskevat nimittäin yleisesti yksinomaan bulgarialaisten yritysten tilannetta.

44 Bulgarian tasavalta mainitsee toki lisäkustannukset, joita riidanalaisen toimen soveltaminen on omiaan aiheuttamaan muiden jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajille. Näitä lisäkustannuksia ei kuitenkaan voida sellaisenaan tämän määräyksen 40 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen katsoa merkitsevän vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

45 Seuraavaksi on todettava, että vaikka Viron tasavalta ja Puolan tasavalta vetoavat riidanalaisen toimen taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin alueillaan, ne eivät esitä mitään näyttöä kyseisten vaikutusten todellisuudesta.

46 Siltä osin kuin on kyse Maltan tasavallasta, kyseisen jäsenvaltion esittämässä kertomuksessa todetaan toisaalta, että kyseisessä kertomuksessa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamisen vaikutukset kuljetusalaan voivat ulottua 51 uuden työpaikan luomisesta 96 työpaikan lakkauttamiseen. Toimenpiteiden soveltaminen merkitsee kyseisen kertomuksen mukaan lisäksi toiminnan lopettamista enintään 43 kuorma-auton osalta.

47 Tällaiset vaikutukset – olettaen, että ne näytetään toteen – eivät kuitenkaan ole riittävän laajoja, jotta niiden voitaisiin katsoa merkitsevän vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

48 Bulgarian tasavallan taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta on todettava, että tämän määräyksen 44 kohdassa esitetyistä näkökohdista seuraa, että kyseisen jäsenvaltion liikenteenharjoittajille riidanalaisen toimen soveltamisen vuoksi aiheutuva kustannusten nousu ei sellaisenaan merkitse vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa, minkä Bulgarian tasavalta myös myöntää.

49 Näillä kustannuksilla olisi sitä vastoin merkitystä tässä oikeudenkäynnissä, jos osoitettaisiin, että ne ovat niin suuria, että ne edellyttäisivät välttämättä Bulgarian kuljetusalan rakenneuudistusta, joka johtaisi kyseisessä jäsenvaltiossa bruttokansantuotteen merkittävään vähenemiseen tai työttömyysasteen huomattavaan kasvuun.

50 Tältä osin on toki ensinnäkin todettava – ilman, että on tarpeen ottaa kantaa Bulgarian tasavallan esittämien sellaisten arvioiden luotettavuuteen, jotka koskevat bulgarialaisille liikenteenharjoittajille aiheutuvien kustannusten mahdollista lisäystä – ettei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että riidanalaisen toimen soveltamisesta aiheutuu kyseisille liikenteenharjoittajille tiettyjä ylimääräisiä kustannuksia, koska se merkitsee välttämättä niiden ajoneuvojen säännöllistä palauttamista kyseiseen jäsenvaltioon.

51 Pelkästään se seikka, että useat Bulgarian kuljetusalan yritykset ovat kooltaan pieniä, ei kuitenkaan – koska kyseisten yritysten taloudellista tilannetta koskevia tarkempia tietoja ei ole esitetty – riitä osoittamaan, etteivät ne pystyisi selviytymään riidanalaisen toimen soveltamisesta aiheutuvista kustannuksista ja että niiden olisi näin ollen pakko lopettaa toimintansa, ohjata se uudelleen muille toimialoille tai sijoittautua muihin jäsenvaltioihin.

52 Toiseksi on todettava, että Bulgarian tasavallan väitteet, jotka koskevat riidanalaisen toimen taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, perustuvat ilmeisesti ensimmäisessä kertomuksessa esitettyihin ennusteisiin, jotka koskevat Bulgarian kuljetusalan yritysten tuloja, tällaisten yritysten toiminnan lopettamista ja työpaikkojen katoamista kyseiseltä alalta.

53 Aluksi on kuitenkin todettava, että ensimmäisen kertomuksen tarkoituksena on nimenomaisesti arvioida useiden sellaisten sääntöjen soveltamisen vaikutuksia, jotka liittyvät muun muassa kuljettajien säännölliseen palaamiseen sijoittautumisjäsenvaltioon, kuljettajien työtä ja lepoa koskeviin edellytyksiin ja kabotaasin harjoittamiseen. Tämän vuoksi kertomuksen perusteella ei voida määrittää, missä määrin siinä kuvaillun taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen on ajateltu johtuvan riidanalaisen toimen soveltamisesta ja missä määrin se voitaisiin välttää, jos vain tätä toimea lykättäisiin.

54 Seuraavaksi on todettava, että vaikka on totta, että kyseisessä kertomuksessa todetaan, että siinä tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen johtaa Bulgarian kuljetusalan perusteelliseen rakenneuudistukseen, siinä ei mainita, missä ajassa tämä rakenneuudistus olisi toteutettava.

55 Lopuksi on todettava, että arviointi, joka kyseisessä kertomuksessa on tehty kyseisistä kustannuksista ja rakenneuudistuksesta, perustuu sellaisten kyselytutkimukseen annettujen vastausten ekstrapolointiin, jotka on saatu 57 bulgarialaiselta yritykseltä, vaikka mainitusta kertomuksesta ilmenee, että maanteiden tavarakuljetusalalla kyseisessä jäsenvaltiossa toimii 12 700 yritystä ja vaikka samassa kertomuksessa ei millään tavoin väitetä, että kyselytutkimukseen osallistuneet yritykset muodostaisivat edustavan otoksen kyseisestä alasta.

56 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei voida katsoa, että ensimmäisessä kertomuksessa esitetyillä seikoilla voitaisiin osoittaa, että on riittävän todennäköisesti ennakoitavissa, että ennen sen tuomion antamista, jolla asia C-545/20 lopullisesti ratkaistaan, riidanalaisen toimen soveltaminen aiheuttaisi sellaista taloudellista ja sosiaalista vahinkoa, johon Bulgarian tasavalta vetoaa.

57 Kolmanneksi on todettava, ettei toinen kertomus sisällä seikkoja, jotka tukisivat Bulgarian tasavallan väitteitä riidanalaisen toimen taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

58 Kyseisessä kertomuksessa päinvastoin todetaan, että nämä lisäkustannukset huomioon ottaenkin Itä-Euroopan jäsenvaltioiden yritykset säilyttävät kilpailuedun maanteiden tavaraliikenteen alalla ja että näin ollen on todennäköistä, ettei kyseistä alaa koskevaa rakenneuudistusta ole toteutettava unionissa.

59 Mainitusta kertomuksesta ilmenee lisäksi, että riidanalaisen toimen soveltamisen ennakoitavissa olevat vaikutukset kuljettajien työllistymiseen ovat välttämättä rajalliset, koska unionissa saatavilla olevien kuljettajien määrä on riittämätön.

60 Edellä esitetyistä seikoista seuraa, etteivät Bulgarian tasavallan esittämät todisteet ole riittäviä sen osoittamiseksi, että riidanalaisen toimen soveltamisen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ovat ennakoitavissa olevalla tavalla omiaan aiheuttamaan vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

Riidanalaisen toimen vaikutukset sisämarkkinoiden toimintaan

61 On korostettava, että riidanalaisen toimen sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuvat vaikutukset, joihin Bulgarian tasavalta vetoaa, seuraavat kyseisen jäsenvaltion mukaan maanteiden tavaraliikenteen tarjonnan vähenemisestä unionissa. Kyseinen maanteiden tavaraliikenteen tarjonnan väheneminen puolestaan johtuisi siitä, että useat kyseisen alan yritykset joutuvat toimen soveltamisen takia lopettamaan toimintansa.

62 Tämän määräyksen 42–60 kohdasta ilmenee, ettei Bulgarian tasavalta ole osoittanut, että tällainen toiminnan lopettaminen on ennakoitavissa ennen sen tuomion julistamista, jolla asia C-545/20 lopullisesti ratkaistaan.

63 Tästä seuraa, että kyseinen jäsenvaltio ei ole myöskään osoittanut, että riidanalaisen toimen väitetyt vaikutukset sisämarkkinoiden toimintaan olisivat ennakoitavissa.

Riidanalaisen toimen ympäristövaikutukset

64 Bulgarian tasavalta vetoaa ympäristövahingon vaaran osoittaakseen ilmeisesti sellaiseen erilaisten kaasujen päästöjen lisääntymisen vaaraan, joka kyseisen jäsenvaltion osalta ilmenee ensimmäiseen kertomukseen sisältyvistä seikoista ja koko unionin osalta toisessa kertomuksessa esitetyistä tiedoista.

65 Luvuista, jotka on esitetty ensimmäisessä kertomuksessa bulgarialaisten liikenteenharjoittajien aiheuttaman ympäristövahinkoa koskevan vaaran osoittamiseksi, on todettava, että kyseiset luvut koskevat ainoastaan CO_2 -päästöjä.

66 Tämän määräyksen 53 ja 55 kohdassa mainittujen kyseisen kertomukseen liittyvien metodologisten rajoitusten takia ei myöskään ole mahdollista tukeutua kyseiseen kertomukseen arvioitaessa riidanalaisen toimen mahdollisia vaikutuksia näihin päästöihin.

67 Mainitussa kertomuksessa ei nimittäin yhtäältä täsmennetä mitenkään sitä, miten kukin kertomuksessa tarkoitettu toimenpide osaltaan edistäisi kertomuksessa mainittua CO_2-päästöjen lisääntymistä. Siltä osin kuin on toiseksi kyse riidanalaisen toimen vaikutuksista, kyseisen lisääntymisen ajatellaan johtuvan suuresta määrästä tyhjiä ajoja. Tyhjien ajojen ennakoitu määrä,

johon samassa kertomuksessa esitetty arvio perustuu, on määritetty kyseiseen kyselytutkimukseen osallistuneiden yritysten otoksen, jonka ei ole todettu olevan edustava, tekemien ilmoitusten perusteella.

68 Lisäksi on todettava, että CO_2-päästöjen lisäys on ensimmäisessä kertomuksessa laskettu siten, että kaikille Bulgarian maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen alalla käytettäville kuorma-autoille on osoitettu tyhjiä ajoja, vaikka kyseisestä kertomuksesta käy ilmi, että 53:a prosenttia kyseisen alan ajoneuvoista käytetään toimintaan, joka sisältää alle kahdeksan viikkoa kestäviä kuljetustehtäviä ja joiden osalta ei näin ollen ole riidanalaisen toimen noudattamiseksi tarpeen muuttaa nykyisiä käytäntöjä.

69 Niistä luvuista, joihin Bulgarian tasavalta on vedonnut osoittaakseen riskin siitä, että koko unionin liikenteenharjoittajat vahingoittavat ympäristöä, on todettava, että kyseinen jäsenvaltio tukeutuu pitkälti erääseen toisessa kertomuksessa esitettyyn oletukseen, jonka mukaan kuljetusalan yritykset noudattavat riidanalaista toimea ilman, että kyseisellä alalla olisi toteutettava rakenneuudistus.

70 Useat Bulgarian tasavallan esittämät seikat ovat kuitenkin esteenä kyseisen oletuksen – jota parlamentti ja neuvosto pitävät lisäksi täysin teoreettisena – toteutumiselle. Erityisesti osoittaakseen taloudellisen ja sosiaalisen vahingon, johon se vetoaa, kyseinen jäsenvaltio väittää, että kuljetusala on alttiina merkittävälle rakenneuudistukselle siinä tapauksessa, että riidanalaista toimea sovelletaan. Vaikka kyseinen jäsenvaltio väittää, että 46 prosenttia bulgarialaisten liikenteenharjoittajien kyseisen toimen noudattamiseksi tekemistä ajoista tulisi olemaan tyhjiä ajoja, toisessa kertomuksessa esitetyt laskelmat, jotka liittyvät rakenneuudistuksen toteuttamatta jättämistä koskevaan oletukseen, perustuvat vastaavasti näkemykseen siitä, että 100 prosenttia kyseisen toimen noudattamisen edellyttämistä ajoista on tyhjiä ajoja.

71 Lisäksi on todettava, että yli kahdeksan viikkoa kestäviin kuljetustehtäviin käytettävien ajoneuvojen määrän arviointi, joka on ratkaiseva laskettaessa riidanalaisen toimen soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia lisäpäästöjä, perustuu sellaisten ilmoitusten ekstrapolaatioon, jotka kyselytutkimuksen yhteydessä on kerätty liikenteenharjoittajien otokselta, joka toisessa kertomuksessa kuvaillaan riittämättömäksi kansainvälisten maantiekuljetusmarkkinoiden kokoon nähden.

72 Tässä tilanteessa on todettava, että vaikkei voidakaan sulkea pois sitä, että riidanalaisen toimen soveltaminen on omiaan lisäämään tiettyjen kaasujen päästöjä, Bulgarian tasavallan esittämien asiakirjojen perusteella ei ole mahdollista arvioida tarkasti kyseisen lisäyksen määrää.

73 Kyseisen lisäyksen mahdollisesta vakavasta ja korjaamattomasta luonteesta on todettava, että kuten parlamentti ja neuvosto korostavat, CO_2-, NO_x- ja $PM_{2,5}$-päästöihin sovelletaan kuhunkin unionin oikeuden erityisiä säännöstöjä.

74 Asetuksessa 2018/842 asetetaankin kullekin jäsenvaltiolle kasvihuonekaasupäästöjen – joihin myös CO_2 kuuluu – rajoituksia koskevia velvollisuuksia, kun taas direktiivissä 2008/50 säädetään kansallisista tavoitteista, jotka koskevat $PM_{2,5}$-hiukkasille altistumisen vähentämistä sekä NO_x- ja $PM_{2,5}$ -hiukkasten raja-arvoja.

75 Tästä seuraa, että vaikka tukeuduttaisiin korkeimpiin Bulgarian tasavallan esittämiin lukuihin, riidanalaisen toimen soveltaminen merkitsisi ainoastaan maltillista CO_2-, NO_x- ja $PM_{2,5}$-päästöjen kasvua, jonka osalta ei ole näytetty toteen, että se olisi keskipitkällä aikavälillä omiaan

vaarantamaan ilmanlaadun suojelemisen ja ilmaston lämpenemisen torjunnan (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 2.10.2003, komissio v. Itävalta, C-320/03 R, EU:C:2003:543, 98 kohta).

76 Muilta osin NO_x- ja $PM_{2,5}$-päästöjen lisääntymisestä aiheutuvilla kustannuksilla, joihin Bulgarian tasavalta vetoaa, ei voida osoittaa Bulgarian tasavallan esittämän vahingon vakavuutta, kun otetaan huomioon kyseisten kustannusten määrä koko unionissa.

77 Näin ollen on todettava, että Bulgarian tasavallan esittämät todisteet eivät riitä osoittamaan, että riidanalaisen toimen soveltamisen ympäristövaikutukset olisivat omiaan aiheuttamaan ennakoitavissa olevalla tavalla vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

78 Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, ettei Bulgarian tasavalta ole osoittanut, että se, että riidanalaista toimea sovelletaan tämän määräyksen allekirjoittamisen ja tuomion, jolla asia C-545/20 lopullisesti ratkaistaan, välisenä aikana, olisi omiaan aiheuttamaan riittävän suurella todennäköisyydellä ennakoitavissa olevaa vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ja että kiireellisyysedellytys näin ollen täyttyisi.

79 Kun otetaan huomioon, että välitoimien myöntämisen edellytykset ovat kumulatiivisia, välitoimihakemus on näin ollen hylättävä ilman, että olisi tarpeen tutkia fumus boni juris -edellytystä ja intressivertailua koskevaa edellytystä.

80 Työjärjestyksen 137 artiklan mukaan ratkaisu oikeudenkäyntikuluista annetaan tuomiossa tai määräyksessä, jolla asia lopullisesti ratkaistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuimen varapresidentti on määrännyt seuraavaa:

1) Välitoimihakemus hylätään.

2) Oikeudenkäyntikuluista määrätään myöhemmin.

Allekirjoitukset