Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE WICEPREZESA TRYBUNAŁU

z dnia 3 czerwca 2022 r.*

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Artykuł 263 TFUE – Skarga mająca na celu stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii – Artykuł 278 TFUE – Wniosek o zawieszenie wykonania tego aktu – Transport – Rozporządzenie (UE) 2020/1055 – Ciążący na przedsiębiorstwie obowiązek zwrotu swoich pojazdów do państwa członkowskiego jego siedziby – Pilny charakter – Pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej państwa członkowskiego – Szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu

W sprawie C-545/20 R

mającej za przedmiot wniosek o zawieszenie wykonania na podstawie art. 278 TFUE, wniesiony w dniu 13 grudnia 2021 r.,

Republika Bułgarii, którą reprezentują M. Georgieva oraz L. Zaharieva, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Republikę Estońską, którą reprezentują N. Grünberg oraz M. Kriisa, w charakterze pełnomocników,

Republikę Łotewską, którą reprezentują J. Davidoviča, K. Pommere oraz I. Romanovska, w charakterze pełnomocników,

Republikę Litewską, którą reprezentują K. Dieninis, R. Dzikovič oraz V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, w charakterze pełnomocników,

Republikę Malty, którą reprezentuje A. Buhagiar, w charakterze pełnomocnika, którego wspiera D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

Rzeczpospolitą Polską, którą reprezentuje B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

Rumunię, którą reprezentuje L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Lițu oraz A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

* Język postępowania: bułgarski.

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentują I. Anagnostopoulou, O. Denkov oraz R. van de Westelaken, w charakterze pełnomocników,

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentują I. Gurov, A. Norberg oraz L. Vétillard, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

Królestwo Danii, które reprezentuje M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocnika,

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentują J. Möller oraz D. Klebs, w charakterze pełnomocników,

Republikę Grecką, którą reprezentuje S. Chala, w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, którą reprezentują A.-L. Desjonquères, A. Ferrand oraz N. Vincent, w charakterze pełnomocników,

Republikę Włoską, którą reprezentuje G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspiera A. Lipari, procuratore dello Stato, oraz G. de Santini, avvocato dello Stato,

Wielkie Księstwo Luksemburga, które reprezentuje A. Germeaux, w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Niderlandów, które reprezentują M.K. Bultermann oraz J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, którą reprezentują A. Posch oraz J. Schmoll, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, które reprezentują H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev oraz O. Simonsson, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

WICEPREZES TRYBUNAŁU,

po wysłuchaniu M. Szpunara, rzecznika generalnego,

wydaje następujące

Postanowienie

1 Republika Bułgarii w drodze wniosku o zastosowanie środka tymczasowego wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o zawieszenie wykonania art. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz.U. 2020, L 249, s. 17) w zakresie, w jakim przyjmuje ono art. 5 ust. 1

lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz.U. 2009, L 300, s. 51), tytułem żądania ewentualnego, o zawieszenie tego art. 1 pkt 3 w całości i, tytułem dalszego żądania ewentualnego, o zawieszenie całego rozporządzenia 2020/1055.

2 Wniosek ten został złożony w następstwie wniesienia przez to państwo członkowskie w dniu 23 października 2020 r., na podstawie art. 263 TFUE, skargi o stwierdzenie częściowej lub – w danym wypadku – całkowitej nieważności rozporządzenia 2020/1055.

Ramy prawne

3 Artykuł 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 stanowi:

„art. 5 [rozporządzenia nr 1071/2009] otrzymuje brzmienie:

[…]

1. Aby spełnić wymóg określony w art. 3 ust. 1 lit. a), przedsiębiorca musi w danym państwie członkowskim siedziby:

[…]

b) organizować przewozy flotą pojazdów w taki sposób, aby pojazdy, którymi dysponuje przedsiębiorca i które są wykorzystywane w przewozach międzynarodowych, wracały do jednej z baz eksploatacyjnych w tym państwie członkowskim nie później niż w ciągu ośmiu tygodni od jego opuszczenia;

[…]”.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

4 Postanowieniami wiceprezesa Trybunału z dnia 11 stycznia i 3 lutego 2022 r. Republika Malty i Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Bułgarii.

5 Republika Bułgarii wnosi do Trybunału o:

– zarządzenie zawieszenia wykonania art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim przyjęto w nim art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1071/2009, do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20;

– tytułem żądania ewentualnego – zarządzenie zawieszenia wykonania art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w całości do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20;

– tytułem dalszego żądania ewentualnego – zarządzenie zawieszenia wykonania tego rozporządzenia w całości do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20; oraz

– obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

6 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o oddalenie wniosku w przedmiocie środka tymczasowego i obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania.

W przedmiocie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych

7 Artykuł 160 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem stanowi, że we wnioskach o zastosowanie środka tymczasowego należy określić „przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka".

8 Środki tymczasowe mogą zatem zostać zarządzone przez sąd orzekający w ich przedmiocie jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest prima facie prawnie i faktycznie uzasadnione (fumus boni iuris) oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich zarządzenie i wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia występujących interesów. Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wniosek o zastosowanie środka tymczasowego podlega oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

9 W ramach badania tych przesłanek sądowi orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych przysługuje szeroki zakres swobodnej oceny i ma on swobodę w określeniu, w świetle konkretnych okoliczności danego przypadku, sposobu, w jaki te różne przesłanki powinny zostać zbadane, oraz kolejności ich badania, ponieważ żaden przepis prawa Unii nie narzuca mu z góry określonego schematu analizy w celu oceny konieczności zarządzenia środków tymczasowych (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 16 lipca 2021 r., ACER/Aquind, C-46/21 P-R, niepublikowane, EU:C:2021:633, pkt 16).

10 W niniejszej sprawie należy najpierw zbadać przesłankę dotyczącą pilnego charakteru.

Argumentacja

11 Republika Bułgarii utrzymuje, że zastosowanie przewidzianego w art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1071/2009, zmienionego rozporządzeniem 2020/1055, spoczywającego na przedsiębiorstwie obowiązku powrotu jego pojazdów do państwa członkowskiego jego siedziby (zwanego dalej „spornym środkiem"), spowoduje poważną i nieodwracalną szkodę dla kierowców przyjeżdżających zarówno z Bułgarii, jak i z innych państw członkowskich Europy Wschodniej.

12 Przewidywalność tej szkody została wykazana w sprawozdaniu wydanym w październiku 2019 r. i zaktualizowanym w lutym 2020 r. w następstwie zlecenia bułgarskiego stowarzyszenia przewoźników drogowych (zwanym dalej „pierwszym sprawozdaniem"), a także w sprawozdaniu wydanym w lutym 2021 r. na wniosek Komisji Europejskiej (zwanym dalej „drugim sprawozdaniem").

13 Ogólnie rzecz biorąc, zastosowanie spornego środka oznaczałoby, ze względu na podział podaży i popytu na rynku usług przewozu towarów, realizację dodatkowych przejazdów dokonywanych przez samochody ciężarowe bez ładunku (zwanych dalej „pustymi przejazdami"). Republika Bułgarii utrzymuje w szczególności, że 46% pojazdów, które będą musiały powrócić do tego państwa członkowskiego w celu zastosowania się do spornego środka, będzie odbywać podróż bez ładunku.

14 Po pierwsze, sytuacja ta może wyrządzić szkody w środowisku naturalnym, powodując tym samym szkodę, która ze swej natury jest nieodwracalna.

15 Sytuacja ta mogłaby bowiem prowadzić do emisji dodatkowych 2,9 mln ton dwutlenku węgla (CO_2), co stanowi wzrost o 4,6% emisji pochodzących z międzynarodowego transportu drogowego towarów. Dodatkowe emisje przewoźników bułgarskich są szacowane na 71 162 ton CO_2, co oznacza wzrost o 2% łącznych emisji z pojazdów bułgarskich przeznaczonych do międzynarodowego transportu towarów. Te dodatkowe emisje CO_2 mogłyby zagrozić przestrzeganiu przez państwa członkowskie ich zobowiązań do ograniczenia takich emisji.

16 Ponadto zastosowanie spornego środka mogłoby spowodować dodatkowe emisje od 107 ton do 619 ton tlenku azotu (NO_x), czyli wzrost od 1,35% do 7,81% takich emisji, oraz od 38 ton do 221 ton dodatkowych emisji drobnych cząstek ($PM_{2,5}$), co oznacza wzrost od 0,86% do 4,98% takich emisji. Koszty zanieczyszczenia powietrza zostały oszacowane na poziomie całej Unii Europejskiej między 4,5 mln a 25,9 mln EUR.

17 Po drugie, ze wzrostu, będącego konsekwencją zastosowania spornego środka, liczby przejazdów obsługiwanych przez przewoźników bułgarskich wynikłoby wzmożone zatłoczenie na przejściach granicznych położonych poza strefą Schengen. W konsekwencji przestrzeganie przez tych przewoźników terminów dostawy oraz zarządzania ich flotą pojazdów może ulec pogorszeniu, co pociąga za sobą niezadowolenie ich klientów i pogorszenie się sieci dystrybucji logistycznej.

18 Po trzecie, zastosowanie spornego środka pociąga za sobą szkodliwe konsekwencje gospodarcze i społeczne.

19 Koszty operacyjne przewoźników mających siedzibę w państwach członkowskich Europy Wschodniej powinny zatem wzrosnąć do wysokości 3 mld EUR, czyli średnio o 11 000 EUR za samochód. Ponadto przewoźnicy ci są zmuszeni do poniesienia strat w dochodach ze względu na wzrost liczby pustych przejazdów. W celu uniknięcia tych skutków stosowania spornego środka niektórzy przewoźnicy mogliby zdecydować się na przeniesienie swojej działalności do innych państw członkowskich, co samo w sobie generowałoby stałe i jednorazowe koszty.

20 Tymczasem ponad 80% pojazdów ciężarowych regularnie przekraczających granice europejskie należy do małych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie podatnych na negatywny wpływ tych czynników. W konsekwencji zdaniem Republiki Bułgarii w tym państwie członkowskim 36% pojazdów przeznaczonych do międzynarodowego transportu towarów zaprzestanie swojej działalności, co będzie miało wpływ na produkt krajowy brutto tego państwa członkowskiego i może prowadzić do likwidacji zatrudnienia dla 14 000 pracowników bułgarskiego sektora międzynarodowego transportu towarów.

21 Niektóre z podniesionych skutków gospodarczych mogłyby ewentualnie stanowić przedmiot odszkodowania. Nie jest natomiast pewne, że przedsiębiorstwa, które będą zmuszone zaprzestać swojej działalności, przenieść ją do innego państwa członkowskiego niż Bułgaria lub skierować ją

do innych sektorów działalności, będą mogły na nowo podjąć działalność później w sektorze transportowym w Bułgarii. Podobnie pogorszenie poziomu życia pracowników, którzy utracili zatrudnienie, oraz konsekwencje społeczne pogorszenia się sytuacji gospodarczej nie będą mogły zostać naprawione a posteriori.

22 Po czwarte, zaprzestanie działalności przez niektóre przedsiębiorstwa transportowe zmniejsza zdolność kanałów logistycznych i zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

23 Republika Estońska, Republika Malty i Rzeczpospolita Polska popierają argumentację Republiki Bułgarii dotyczącą ryzyka wystąpienia szkód w środowisku naturalnym, szkód gospodarczych i społecznych. Republika Malty powołuje się w tym względzie na sprawozdanie dotyczące sytuacji tego państwa członkowskiego, sporządzone w listopadzie 2020 r.

24 Parlament i Rada podnoszą, że Republika Bułgarii nie wykazała, iż w przypadku zastosowania spornego środka może wystąpić poważna i nieodwracalna szkoda przed ogłoszeniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20.

25 Po pierwsze, krytykują one metodologię stosowaną przy opracowywaniu sprawozdań pierwszego i drugiego przywołanych przez Republikę Bułgarii, w szczególności w zakresie, w jakim opierają się one na hipotetycznych nierealistycznych założeniach, zwłaszcza w odniesieniu do liczby pustych przejazdów, i w jakim wiążą się one z ekstrapolacjami dokonanymi na podstawie danych pochodzących z mało reprezentatywnych próbek.

26 Po drugie, szacunki dotyczące szkody dla środowiska są mało wiarygodne, a częściowo sprzeczne ze sobą, podczas gdy przedstawione koszty nie są znaczące. Ponadto Republika Bułgarii nie wzięła pod uwagę faktu, że na państwach członkowskich ciążą obowiązki w zakresie emisji CO_2 na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. 2018, L 156, s. 26) oraz stężeń w powietrzu NO_x i $PM_{2,5}$ zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).

27 Po trzecie, przedstawione szacunki dotyczące zatłoczenia na przejściach granicznych są oczywiście błędne.

28 Po czwarte, koszty wynikające z zastosowania spornego środka nie są nieodwracalne i są zawyżone z powodu nieuwzględnienia istnienia w obowiązującego w przepisach prawa Unii obowiązku utworzenia centrum operacyjnego w państwie członkowskim siedziby.

29 Ponadto Republika Bułgarii nie wykazała, że ewentualne straty udziałów w rynku przedsiębiorstw bułgarskich są trwałe, biorąc pod uwagę charakterystykę sektora transportu wynikającą z drugiego sprawozdania. Ponadto byłoby mało prawdopodobne, by kierowcy samochodów ciężarowych byli pozbawieni zatrudnienia, ponieważ istnieje znaczący niedobór takich kierowców w Unii.

30 Parlament dodaje, że skoro rozporządzenie 2020/1055 zostało przyjęte niemal dwa lata temu, zainteresowane przedsiębiorstwa zaczęły już się dostosowywać, a niniejszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych został złożony zbyt późno, aby uniknąć wywołania skutków przez sporny środek.

Ocena

31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych ma na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luki w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał. To właśnie aby osiągnąć ten cel, pilny charakter należy oceniać pod względem konieczności orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać zakończenia postępowania co do istoty sprawy bez odniesienia szkody tego rodzaju. Przy ustalaniu istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody nie ma potrzeby stosowania wymogu, by wystąpienie szkody zostało wykazane z absolutną pewnością. Wystarczy, by była ona z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa przewidywalna (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Zgodnie z tym orzecznictwem to do strony, która wnosi o zastosowanie środka tymczasowego, zawsze należy przedstawienie i udowodnienie prawdopodobieństwa wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody. W tym względzie sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych musi dysponować konkretnymi i precyzyjnymi wskazówkami, popartymi szczegółowymi dokumentami, które pozwalają na zbadanie dokładnych konsekwencji, jakie wynikałyby prawdopodobnie w braku wnioskowanych środków (zob. podobnie postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 13 kwietnia 2021 r., Litwa/Parlament Europejski i Rada, C-541/20 R, niepublikowane, EU:C:2021:264, pkt 19, 20).

33 W niniejszej sprawie do Republiki Bułgarii należy zatem wykazanie, że stosowanie spornego środka w okresie między podpisaniem niniejszego postanowienia a ogłoszeniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20 może spowodować w sposób przewidywalny z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa poważną i nieodwracalną szkodę.

34 Z wniosku o zastosowanie środka tymczasowego wynika, że to państwo członkowskie powołuje się na szkody wynikające z wpływu spornego środka na zatłoczenie przejść granicznych, na sytuację gospodarczą i społeczną niektórych państw członkowskich, na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i na środowisko naturalne.

35 Republika Bułgarii może skutecznie powoływać się na te różne szkody w celu uzyskania orzeczenia środków tymczasowych, ponieważ państwa członkowskie są odpowiedzialne za interesy uznawane za ogólne na poziomie krajowym i mogą zapewnić sobie obronę w ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 13 kwietnia 2021 r., Litwa/Parlament i Rada, C-541/20 R, niepublikowane, EU:C:2021:264, pkt 21).

36 W związku z tym należy ustalić, czy dowody przedstawione przez Republikę Bułgarii pozwalają wykazać, po pierwsze, że zaistnienie jednej lub kilku wspomnianych szkód jest przewidywalne z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa, a po drugie, że te same szkody mają poważny i nieodwracalny charakter.

37 W tym względzie należy przypomnieć, że postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego nie ma na celu wykazania prawdziwości złożonych i wysoce kontrowersyjnych faktów. Sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych nie dysponuje narzędziami niezbędnymi do

przeprowadzenia wymaganych kontroli, a w wielu wypadkach byłoby to nawet trudne do przeprowadzenia we właściwym czasie (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 54).

W przedmiocie wpływu spornego środka na zatłoczenie przejść granicznych

38 Z drugiego sprawozdania wynika, że przekraczanie przejść granicznych oznacza, niezależnie od stosowania spornego przepisu, znaczny czas oczekiwania. Wydłużenie okresu przejazdów, które z tego wynika, stanowi zatem jeden z elementów, które przewoźnicy drogowi powinni co do zasady brać pod uwagę przy organizacji swojej działalności.

39 Oczywiście nie jest wykluczone, że w braku środków przyjętych przez zainteresowane państwa członkowskie w celu skrócenia czasu oczekiwania na przejściach granicznych stosowanie spornego środka może prowadzić do zwiększenia tego czasu oczekiwania, a zatem nałożyć na przewoźników danych towarów obowiązek przedsięwzięcia dodatkowych środków w celu zapewnienia przestrzegania terminów dostawy i prawidłowego zarządzania ich flotą pojazdów.

40 Powstałe w ten sposób koszty stanowią jednak szkodę o charakterze finansowym, której – z wyjątkiem wystąpienia wyjątkowych okoliczności – nie można uznać za nieodwracalną, ponieważ odszkodowanie pieniężne jest w stanie co do zasady przywrócić osobie poszkodowanej sytuację sprzed wystąpienia szkody (postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 13 kwietnia 2021 r., Litwa/Parlament i Rada, C-541/20 R, niepublikowane, EU:C:2021:264, pkt 29).

41 W związku z tym, skoro Republika Bułgarii nie przedstawiła zaistnienia wyjątkowych okoliczności związanych z ryzykiem zatłoczenia przejść granicznych, argumentacja dotycząca tego ryzyka nie jest w stanie wykazać, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru została spełniona.

W przedmiocie gospodarczych i społecznych skutków spornego środka

42 Na wstępie należy stwierdzić, że skutki gospodarcze i społeczne spornego środka w państwach członkowskich innych niż Republika Bułgarii, na które powołały się zarówno to państwo członkowskie, jak i państwa członkowskie występujące w sprawie w charakterze interwenientów popierających jego żądania, są w ramach niniejszego przypadku niewystarczające do wykazania przewidywalnego charakteru wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

43 Przede wszystkim bowiem, chociaż Republika Bułgarii odnosi się w sposób ogólny do szkody poniesionej przez inne państwa członkowskie, bardziej szczegółowe dane, na których opiera swoją argumentację, odnoszą się w sposób ogólny wyłącznie do sytuacji przedsiębiorstw bułgarskich.

44 Republika Bułgarii wymienia oczywiście dodatkowe koszty, jakie mogłyby wyniknąć dla przewoźników z innych państw członkowskich z zastosowania spornego środka. Jednakże tych dodatkowych kosztów nie można jako takich uznać w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 40 niniejszego postanowienia za stanowiące poważną i nieodwracalną szkodę.

45 Następnie, o ile Republika Estońska i Rzeczpospolita Polska wskazują na gospodarcze i społeczne skutki spornego środka na ich odpowiednich terytoriach, o tyle nie przedstawiają one żadnego dowodu służącego wykazaniu rzeczywistego charakteru tych skutków.

46 Wreszcie, w odniesieniu do Republiki Malty sprawozdanie przedstawione przez to państwo członkowskie wskazuje, że zastosowanie środków, o których mowa w tym sprawozdaniu, może mieć wpływ na sektor transportu w postaci, począwszy od utworzenia 51 nowych miejsc pracy, do zlikwidowania 96 miejsc pracy. Ponadto zastosowanie to oznacza co najwyżej zakończenie działalności w zakresie 43 samochodów ciężarowych.

47 Tymczasem takie skutki – przy założeniu, że zostaną wykazane – nie mają wystarczającej skali, aby można je było uznać za stanowiące poważną i nieodwracalną szkodę.

48 Co się tyczy sytuacji gospodarczej i społecznej Republiki Bułgarii, z rozważań zawartych w punkcie 44 niniejszego postanowienia wynika, że wzrost kosztów, na który zostali narażeni przewoźnicy z tego państwa członkowskiego w wyniku zastosowania spornego środka, nie stanowi sam w sobie poważnej i nieodwracalnej szkody, co przyznaje zresztą Republika Bułgarii.

49 Natomiast koszty te byłyby istotne dla celów niniejszego postępowania, gdyby zostało wykazane, że są one tak znaczne, iż nieuchronnie pociągałyby za sobą restrukturyzację sektora transportu w Bułgarii, która może doprowadzić w tym państwie członkowskim do znacznego spadku produktu krajowego brutto lub znacznego wzrostu stopy bezrobocia.

50 W tym względzie w pierwszej kolejności należy niewątpliwie stwierdzić, bez konieczności wypowiadania się w przedmiocie wiarygodności przedstawionych przez Republikę Bułgarii szacunków dotyczących potencjalnego wzrostu kosztów poniesionych przez przewoźników bułgarskich, że nie można wykluczyć, iż stosowanie spornego środka generuje pewne dodatkowe koszty dla tych przewoźników, ponieważ nieuchronnie pociąga za sobą regularny powrót ich pojazdów do tego państwa członkowskiego.

51 Niemniej jednak sama okoliczność, że liczne przedsiębiorstwa z bułgarskiego sektora transportu mają mniejszy rozmiar, nie może wystarczyć do wykazania, w braku konkretnych dowodów dotyczących sytuacji finansowej tych przedsiębiorstw, że przedsiębiorstwa te nie są w stanie ponieść kosztów wynikających z zastosowania spornego środka i że są one w związku z tym zmuszone do zaprzestania działalności, przekierowania jej do innych sektorów działalności czy też do założenia działalności w innych państwach członkowskich.

52 W drugiej kolejności wydaje się, że argumentacja Republiki Bułgarii dotycząca skutków gospodarczych i społecznych spornego środka opiera się zasadniczo na prognozach przedstawionych w pierwszym sprawozdaniu w odniesieniu do dochodów przedsiębiorstw z bułgarskiego sektora transportu, zaprzestania działalności takich przedsiębiorstw i likwidacji miejsc pracy w tym sektorze.

53 Należy jednak stwierdzić przede wszystkim, że sprawozdanie to zostało wyraźnie przedstawione jako mające na celu ocenę skutków łącznego stosowania szeregu przepisów dotyczących w szczególności regularnego powrotu kierowców do państwa członkowskiego siedziby, warunków pracy i odpoczynku kierowców, a także wykonywania kabotażu. Z tego względu wspomniane sprawozdanie nie pozwala na ustalenie, w jakim zakresie zmiany gospodarcze i społeczne, które opisuje, mają nastąpić w zastosowaniu spornego środka oraz można byłoby ich uniknąć w przypadku zawieszenia jedynie tego środka.

54 Następnie, o ile prawdą jest, że pierwsze sprawozdanie wskazuje, iż zastosowanie środków, o których mowa w tym sprawozdaniu, doprowadzi do głębokiej restrukturyzacji bułgarskiego sektora transportu, o tyle nie wskazuje ono, w jakim terminie powinna nastąpić ta restrukturyzacja.

55 Wreszcie, dokonana w tym sprawozdaniu ocena liczby pojazdów, które zaprzestaną działalności, oraz podlegających likwidacji w Bułgarii liczby miejsc pracy, z której wynikają gospodarcze i społeczne konsekwencje, na które powołuje się Republika Bułgarii, opiera się na ekstrapolacji odpowiedzi udzielonych przez 57 przedsiębiorstw bułgarskich, podczas gdy ze sprawozdania tego wynika, że sektor transportu drogowego towarów w tym państwie członkowskim liczy 12 700 przedsiębiorstw, i nie zostało w żaden sposób podniesione w tym samym sprawozdaniu, że przedsiębiorstwa uczestniczące w badaniu miałyby stanowić reprezentatywną próbę tego sektora.

56 W świetle powyższego elementów zawartych w pierwszym sprawozdaniu nie można uznać za mogące wykazać przewidywalność z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa wystąpienia, przed ogłoszeniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20, szkody o charakterze gospodarczym i społecznym, na którą powołuje się Republika Bułgarii w przypadku zastosowania spornego środka.

57 W trzeciej kolejności w drugim sprawozdaniu nie przedstawiono dowodów na poparcie argumentacji Republiki Bułgarii dotyczącej gospodarczych i społecznych skutków spornego środka.

58 Przeciwnie, w sprawozdaniu tym stwierdzono, że nawet uwzględniając dodatkowe koszty, jakie pociąga za sobą stosowanie spornego środka, przedsiębiorstwa z państw członkowskich Europy Wschodniej zachowają przewagę konkurencyjną w sektorze drogowego transportu towarów i jest wywiedzione z tego, że jest prawdopodobne, iż sektor ten nie dozna restrukturyzacji w Unii.

59 Ponadto we wspomnianym sprawozdaniu wyjaśniono, że przewidywalne skutki zastosowania spornego środka dla dostępu do zatrudnienia kierowców będą z konieczności ograniczone ze względu na niewystarczającą liczbę kierowców dostępnych w Unii.

60 Z powyższych rozważań wynika, że dowody przedstawione przez Republikę Bułgarii nie są wystarczające, aby wykazać, że gospodarcze i społeczne skutki zastosowania spornego środka mogą spowodować w przewidywalny sposób poważną i nieodwracalną szkodę.

W przedmiocie wpływu spornego środka na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

61 Należy podkreślić, że wpływ spornego środka na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, na który powołuje się Republika Bułgarii, wynika zdaniem tego państwa członkowskiego z obniżenia oferty transportu drogowego towarów w Unii. To zmniejszenie podaży transportu drogowego towarów wynika natomiast z zaprzestania działalności wielu przedsiębiorstw z tego sektora działalności, które pociągnęłoby za sobą zastosowanie tego środka.

62 Tymczasem z pkt 42–60 niniejszego postanowienia wynika, że Republika Bułgarii nie wykazała, iż wystąpienie, przed ogłoszeniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20, takiego zaprzestania działalności jest przewidywalne.

63 Wynika stąd, że przewidywalność skutków spornego środka dla funkcjonowania rynku wewnętrznego również nie została wykazana przez to państwo członkowskie.

W przedmiocie wpływu spornego środka na środowisko naturalne

64 Wydaje się, że w celu wykazania ryzyka wystąpienia szkody w środowisku naturalnym Republika Bułgarii wskazuje na ryzyko wzrostu emisji niektórych gazów, które zostało wykazane w tym państwie członkowskim na podstawie informacji zawartych w pierwszym sprawozdaniu, a w całej Unii – na podstawie danych przedstawionych w drugim sprawozdaniu.

65 Jeśli chodzi o dane liczbowe przedstawione w pierwszym sprawozdaniu w celu wykazania ryzyka wyrządzenia szkody środowisku naturalnemu przez przewoźników bułgarskich, należy zauważyć, że dotyczą one jedynie emisji CO_2.

66 Ponadto ograniczenia metodologiczne tego sprawozdania, o których mowa w pkt 53 i 55 niniejszego postanowienia, nie pozwalają oprzeć się na nim w celu dokonania oceny ewentualnego wpływu spornego środka na te emisje.

67 Po pierwsze bowiem, sprawozdanie to nie zawiera żadnego wyjaśnienia co do przewidywalnego przyczynienia się każdego ze środków, o których mowa w tym sprawozdaniu, w opisywanym przez niego wzroście emisji CO2. Po drugie, jeśli chodzi o skutki spornego środka, wzrost ten ma wynikać z realizacji dużej liczby pustych przejazdów. Tymczasem przewidywana częstotliwość pustych przejazdów, na której opiera się oszacowanie przedstawione w tym samym sprawozdaniu, została ustalona na podstawie oświadczeń próby przedsiębiorstw uczestniczących w omawianym badaniu, których brak reprezentatywności został już stwierdzony.

68 Ponadto obliczenie zwiększenia emisji CO_2 zostało dokonane w pierwszym sprawozdaniu, poprzez przypisanie wszystkim samochodom ciężarowym używanym przez bułgarski sektor międzynarodowego transportu drogowego towarów prowadzenie pustych przejazdów, podczas gdy z tego sprawozdania wynika, że 53% pojazdów należących do tego sektora jest przeznaczone na działalność, która wiąże się z cyklami transportu krótszymi niż osiem tygodni i w konsekwencji nie wymagają one zmiany aktualnych praktyk w celu zastosowania się do spornego środka.

69 Jeśli chodzi o liczby przywołane przez Republikę Bułgarii w celu wykazania ryzyka wyrządzenia szkód w środowisku naturalnym przez przewoźników z całej Unii, należy stwierdzić, że to państwo członkowskie opiera się w znacznej mierze na jednej z hipotez określonych w drugim sprawozdaniu, zgodnie z którą przedsiębiorstwa z sektora transportowego zastosują się do spornego środka bez przeprowadzenia restrukturyzacji w tym sektorze.

70 Tymczasem wiele okoliczności przedstawionych przez Republikę Bułgarii stoi na przeszkodzie przyjęciu tej hipotezy, którą Parlament i Rada uważają zresztą za czysto teoretyczną. Tak więc w celu wykazania szkody o charakterze gospodarczym i społecznym, na którą się powołuje, to państwo członkowskie utrzymuje, że w przypadku zastosowania spornego środka sektor transportu musi być poddany większej restrukturyzacji. Podobnie, podczas gdy rzeczone państwo członkowskie podnosi, że 46% przejazdów obsługiwanych przez bułgarskich przewoźników w celu zastosowania się do tego środka są pustymi przejazdami, obliczenia zawarte w drugim sprawozdaniu w związku z hipotezą braku restrukturyzacji opierają się na założeniu, że 100% przejazdów niezbędnych do zastosowania się do tego środka będzie pustymi przejazdami.

71 Należy jeszcze zaznaczyć, że ocena liczby pojazdów wykorzystywanych w cyklach transportu przekraczających osiem tygodni, która ma decydujące znaczenie dla obliczenia dodatkowych emisji mogących wyniknąć z zastosowania spornego środka, wynika z ekstrapolacji deklaracji zebranych wśród próby przewoźników opisanej w drugim sprawozdaniu jako niewystarczająca w świetle rozmiaru rynku międzynarodowego transportu drogowego.

72 W tych okolicznościach, o ile nie można wykluczyć, że stosowanie spornego środka może zwiększyć emisje niektórych gazów, o tyle dokumenty dostarczone przez Republikę Bułgarii nie pozwalają dokładnie ocenić wielkości tego wzrostu.

73 Co się tyczy poważnego i nieodwracalnego charakteru wspomnianego zwiększenia, należy zauważyć, że – jak podkreślają Parlament i Rada – emisje CO_2, NO_x i $PM_{2,5}$ są przedmiotem szczególnych uregulowań prawa Unii.

74 I tak rozporządzenie 2018/842 ustanawia obowiązki każdego państwa członkowskiego w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wśród których znajduje się CO_2,, podczas gdy dyrektywa 2008/50 przewiduje krajowe cele zmniejszenia narażenia na działanie $PM_{2,5}$ oraz dopuszczalne wartości NO_x i $PM_{2,5}$.

75 Wynika z tego, że nawet opierając się na najwyższych danych liczbowych przedstawionych przez Republikę Bułgarii, zastosowanie spornego środka oznacza jedynie umiarkowany wzrost emisji CO_2, NO_x i $PM_{2,5}$, co do którego nie wykazano, że w perspektywie średnioterminowej mógłby on podważyć ochronę jakości powietrza i walkę z ociepleniem klimatycznym (zob. analogicznie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 2 października 2003 r., Komisja/Austria, C-320/03 R, EU:C:2003:543, pkt 98).

76 W pozostałym zakresie koszty wynikające ze wzrostu emisji NO_x i $PM_{2,5}$, na które powołuje się Republika Bułgarii, nie mogą w świetle ich wielkości w całej Unii wykazać poważnego charakteru szkody podnoszonej przez Republikę Bułgarii.

77 W związku z tym należy stwierdzić, że dowody przedstawione przez Republikę Bułgarii są niewystarczające, aby wykazać, iż skutki zastosowania spornego środka dla środowiska mogą spowodować w przewidywalny sposób poważną i nieodwracalną szkodę.

78 W świetle całości powyższych rozważań wydaje się, że Republika Bułgarii nie wykazała, iż stosowanie spornego środka w okresie między podpisaniem niniejszego postanowienia a ogłoszeniem wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-545/20 może spowodować, w sposób przewidywalny z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa, poważną i nieodwracalną szkodę, a tym samym, że została spełniona przesłanka dotycząca pilnego charakteru.

79 Mając na uwadze kumulatywny charakter przesłanek wymaganych do zastosowania środków tymczasowych, należy zatem oddalić wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, bez konieczności badania przesłanek dotyczących fumus boni iuris i wyważenia interesów.

80 Zgodnie z art. 137 regulaminu postępowania rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w wyroku lub postanowieniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów wiceprezes Trybunał postanawia, co następuje:

1) Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych zostaje oddalony.

2) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy