Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ MÍSTOPŘEDSEDY SOUDNÍHO DVORA

3. června 2022 *

„Řízení o předběžných opatřeních – Článek 263 SFEU – Žaloba znějící na zrušení unijního aktu – Článek 278 SFEU – Návrh na odklad provádění tohoto aktu – Doprava – Nařízení (EU) 2020/1055 – Povinnost podniku zajistit, aby se jeho vozidla vracela do členského státu, kde je usazen – Naléhavost – Zhoršení hospodářské a sociální situace členského státu – Poškození životního prostředí“

Ve věci C-545/20 R,

jejímž předmětem je návrh na odklad provádění na základě článku 278 SFEU, podaný dne 13. prosince 2021,

Bulharská republika, zastoupená M. Georgieva a L. Zaharieva, jako zmocněnkyněmi,

navrhovatelka,

podporovaná

Estonskou republikou, zastoupenou N. Grünberg a M. Kriisa, jako zmocněnkyněmi,

Lotyšskou republikou, zastoupenou J. Davidoviča, K. Pommere a I. Romanovskou, jako zmocněnkyněmi,

Litevskou republikou, zastoupenou K. Dieninisem, R. Dzikovičem a V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, jako zmocněnci,

Republikou Malta, zastoupenou A. Buhagiarem, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Sarmiento Ramírez-Escuderem, abogado,

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou, jako zmocněncem,

Rumunskem, zastoupeným L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Liţu a A. Rotăreanu, jako zmocněnkyněmi,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému I. Anagnostopoulou, O. Denkovem a R. van de Westelakenem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: bulharština.

Radě Evropské unie, zastoupené I. Gurovem, A. Norbergem a L. Vétillard, jako zmocněnci,

odpůrcům,

podporovaným

Dánským královstvím, zastoupeným M. Søndahl Wolff, jako zmocněnkyní,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem a D. Klebsem, jako zmocněnci,

Řeckou republikou, zastoupenou S. Chala, jako zmocněnkyní,

Francouzskou republikou, zastoupenou A.-L. Desjonquères, A. Ferrandem a N. Vincent, jako zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Liparim, procuratore dello Stato, a G. Santinim, avvocato dello Stato,

Lucemburským velkovévodstvím, zastoupeným A. Germeauxem, jako zmocněncem,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bultermann a J. Langerem, jako zmocněnci,

Rakouskou republikou, zastoupenou A. Poschem a J. Schmoll, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonssonem, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

MÍSTOPŘEDSEDA SOUDNÍHO DVORA,

po vyslechnutí generálního advokáta M. Szpunara,

vydává toto

Usnesení

1 Bulharská republika se návrhem na předběžné opatření domáhá, aby Soudní dvůr nařídil odklad provádění čl. 1 bodu 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1055 ze dne 15. července 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 1071/2009, (ES) č. 1072/2009 a (EU) č. 1024/2012 za účelem jejich přizpůsobení vývoji v odvětví silniční dopravy (Úř. věst. 2020, L 249, s. 17), v rozsahu, v němž stanoví znění čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES (Úř. věst. 2009, L 300, s. 51), podpůrně celého tohoto čl. 1 bodu 3 nebo ještě podpůrněji nařízení 2020/1055 jako celku.

2 Tento návrh byl předložen poté, co tento členský stát podal dne 23. října 2020 na základě článku 263 SFEU žalobu znějící na částečné nebo případně úplné zrušení nařízení 2020/1055.

Právní rámec

3 Článek 1 bod 3 nařízení 2020/1055 stanoví:

„Článek 5 [nařízení č. 1071/2009] se nahrazuje tímto:

[…]

1. Aby podnik splnil požadavek podle čl. 3 odst. 1 písm. a), musí v členském státě usazení:

[…]

b) organizovat činnosti svého vozového parku způsobem, který zajistí, aby se vozidla, jež tento podnik má k dispozici a jež jsou používána v mezinárodní přepravě, vrátila do některé z provozoven v daném členském státě nejpozději osm týdnů poté, co jej opustila;

[…]“

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

4 Rozhodnutími místopředsedy Soudního dvora z 11. ledna a 3. února 2022 bylo Republice Malta a Polské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Bulharské republiky.

5 Bulharská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– nařídil odklad provádění čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055 v rozsahu, v němž stanoví znění čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1071/2009, a to až do vyhlášení rozsudku, kterým bude ukončeno řízení ve věci C-545/20,

– podpůrně nařídil odklad provádění celého čl. 1 bodu 3 nařízení 2020/1055, a to až do vyhlášení rozsudku, kterým bude ukončeno řízení ve věci C-545/20,

– ještě podpůrněji nařídil odklad provádění tohoto nařízení jako celku, a to až do vyhlášení rozsudku, kterým bude ukončeno řízení ve věci C-545/20, a

– uložil Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení.

6 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr návrh na předběžné opatření zamítl a uložil Bulharské republice náhradu nákladů řízení.

K návrhu na předběžné opatření

7 Článek 160 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že návrhy na předběžná opatření musí označit „předmět sporu, okolnosti, které dokládají naléhavost, jakož i skutkové i právní důvody, které *prima facie* odůvodňují nařízení navrhovaných předběžných opatření“.

8 Soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních tudíž může předběžné opatření nařídit jen tehdy, je-li prokázáno, že jeho nařízení je *prima facie* odůvodněno skutkově i právně (*fumus boni iuris*) a je naléhavé v tom smyslu, že k zabránění vážné a nenapravitelné újmy na zájmech navrhovatele je nezbytné, aby bylo nařízeno a vyvolávalo účinky ještě před rozhodnutím ve věci samé. Soudce příslušný pro rozhodování o takovém návrhu musí rovněž tam, kde je to vhodné, zvážit dotčené zájmy. Tyto podmínky jsou kumulativní, takže návrh na předběžná opatření musí být zamítnut, pokud jedna z těchto podmínek není splněna (usnesení ze dne 8. dubna 2020, Komise v. Polsko, C-791/19 R, EU:C:2020:277, bod 51 a citovaná judikatura).

9 V rámci zkoumání uvedených podmínek má soudce příslušný pro rozhodování o předběžném opatření širokou posuzovací pravomoc, a protože unijní právo nestanoví žádné pravidlo, které by mu ukládalo předem určený postup analýzy při posuzování nutnosti nařídit předběžné opatření, je na něm, aby s ohledem na okolnosti projednávaného případu určil způsob, jakým musí být tyto jednotlivé podmínky ověřeny, a pořadí, v jakém musí být zkoumány (usnesení místopředsedkyně Soudního dvora ze dne 16. července 2021, C-46/21 P-R, nezveřejněné, EU:C:2021:633, bod 16).

10 V projednávané věci je třeba se nejprve zabývat podmínkou naléhavosti.

Argumentace

11 Bulharská republika tvrdí, že v důsledku uplatňování povinnosti podniku zajistit, aby se jeho vozidla vracela do členského státu, kde je usazen, která je stanovena v čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1071/2009, ve znění nařízení 2020/1055 (dále jen „sporné opatření“), vznikne řidičům z Bulharska i jiných členských států východní Evropy vážná a nenapravitelná újma.

12 Předvídatelnost této újmy dokládá zpráva vydaná v říjnu 2019 a aktualizovaná v únoru 2020 na objednávku bulharského spolku podnikatelů v oblasti silniční dopravy (dále jen „první zpráva“) a zpráva vydaná v únoru 2021 na žádost Evropské komise (dále jen „druhá zpráva“).

13 V obecné rovině bude mít uplatňování sporného opatření kvůli rozložení nabídky a poptávky na trhu služeb nákladní dopravy za následek uskutečňování dalších jízd nenaložených nákladních vozidel (dále jen „jízdy bez nákladu“). Bulharská republika konkrétně tvrdí, že bez nákladu bude cestovat 46 % vozidel, která se v souladu se sporným opatřením budou muset vracet do tohoto členského státu.

14 Tento stav zaprvé může poškozovat životní prostředí, a způsobovat tak újmu, které je již ze své podstaty nenapravitelná.

15 Uvedený stav totiž může vést k emisi dodatečných 2,9 milionu tun oxidu uhličitého (CO_2), čímž se emise z mezinárodní silniční nákladní dopravy zvýší o 4,6 %. Dodatečné emise bulharských dopravců se odhadují na 71 162 tun CO_2, což odpovídá zvýšení celkových emisí bulharských vozidel pro mezinárodní nákladní dopravu o 2 %. Tyto dodatečné emise CO_2 mohou ohrozit schopnost členských států dodržovat povinnosti související s omezováním takových emisí.

16 Uplatňování sporného opatření kromě toho může mít za následek dodatečné emise oxidu dusíku (NO_x), a to v rozmezí od 107 do 619 tun, tj. zvýšení takových emisí o 1,35 % až 7,81 %, a dodatečné emise jemných částic ($PM_{2,5}$), a to v rozmezí od 38 do 221 tun, tj. zvýšení takových emisí o 0,86 % až 4,98 %. Náklady na toto znečištění ovzduší se pro celou Evropskou unii odhadují na 4,5 až 25,9 milionu eur.

17 Zadruhé nárůst počtu jízd bulharských dopravců v důsledku uplatňování sporného opatření povede k rostoucí přetíženosti hraničních přechodů nacházejících se mimo schengenský prostor. Může se proto zhoršit schopnost těchto dopravců dodržovat dodací lhůty a zajišťovat řízení svého vozového parku, což povede k nespokojenosti jejich zákazníků a ke zhoršení kvality logistických distribučních sítí.

18 Zatřetí uplatňování sporného opatření bude mít neblahé hospodářské a sociální dopady.

19 Provozní náklady dopravců usazených v členských státech východní Evropy se v této souvislosti budou muset zvýšit o 3 miliardy eur, tj. v průměru o 11 000 eur na vozidlo. Tito dopravci kromě toho v důsledku zvýšení počtu jízd bez nákladu přijdou o příjmy. Někteří dopravci se ve snaze vyhnout se těmto důsledkům uplatňování sporného opatření možná rozhodnou, že přesunou činnost do jiných členských států, což ale samo o sobě přinese opakující se i jednorázové náklady.

20 Více než 80 % těžkých nákladních vozidel, která pravidelně přejíždějí přes evropské hranice, přitom patří malým a středním podnikům, které jsou obzvláště zranitelné. Podle Bulharské republiky tudíž v tomto členském státě přestane jezdit 36 % vozidel pro mezinárodní nákladní dopravu, což bude mít dopad na hrubý domácí produkt uvedeného členského státu a možná povede k tomu, že se v bulharském odvětví mezinárodní nákladní dopravy zruší 14 000 pracovních míst.

21 V souvislosti s některými zjištěnými hospodářskými dopady bude případně možné přiznat náhradu škody. Není ale jisté, zda podniky, které budou nuceny ukončit činnost, přesunout ji do jiného členského státu, než je Bulharsko, nebo ji nasměrovat do jiných odvětví činnosti, budou moct činnost v odvětví dopravy v Bulharsku později obnovit. Stejně tak nebude *a posteriori* možné napravit zhoršení životní úrovně osob, které přišly o zaměstnání, a sociální dopady zhoršení hospodářské situace.

22 Začtvrté ukončení činnosti některých přepravních podniků sníží kapacitu logistických řetězců a naruší řádné fungování vnitřního trhu.

23 Argumentaci Bulharské republiky týkající se rizika vzniku hospodářské újmy, sociální újmy a újmy na životním prostředí podporují Estonská republika, Republika Malta a Polská republika. Republika Malta v tomto ohledu odkazuje na zprávu o situaci v tomto členském státě, která byla vydána v listopadu 2020.

24 Parlament a Rada tvrdí, že Bulharská republika neprokázala, že v případě uplatňování sporného opatření může před vyhlášením rozsudku, kterým bude ukončeno řízení ve věci C-545/20, dojít ke vzniku vážné a nenapravitelné újmy.

25 Zaprvé nesouhlasí s metodikou použitou při vypracovávání první a druhé zprávy, na které poukázala Bulharská republika, a to zejména proto, že tyto zprávy vycházejí z nereálných předpokladů, především pokud jde o počet jízd bez nákladu, a že obsahují zevšeobecňující závěry učiněné na základě údajů z nereprezentativních vzorků.

26 Zadruhé odhady týkající se tvrzeného poškozování životního prostředí jsou nespolehlivé a zčásti rozporuplné; uváděné náklady přitom nejsou značné. Bulharská republika kromě toho nepřihlédla ke skutečnosti, že členské státy mají v oblasti emisí CO_2 povinnosti plynoucí z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030

přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 (Úř. věst. 2018, L 156, s. 26), a v oblasti koncentrací NO_x a $PM_{2,5}$ v ovzduší mají povinnosti plynoucí ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1).

27 Zatřetí odhady týkající se přetíženosti hraničních přechodů jsou zjevně nesprávné.

28 Začtvrté náklady vzniklé v důsledku uplatňování sporného opatření nejsou nenahraditelné a jsou nadhodnocené, jelikož nebylo zohledněno, že v platné unijní právní úpravě je stanovena povinnost zřídit v členském státě usazení provozovnu.

29 Bulharská republika kromě toho neprokázala, že případné ztráty podílů bulharských podniků na trhu jsou s ohledem na charakteristické znaky odvětví dopravy, které vyplývají z druhé zprávy, trvalé. Je nadto nepravděpodobné, že by řidiči těžkých nákladních vozidel přišli o zaměstnání, jelikož v Unii je těchto řidičů značný nedostatek.

30 Parlament dodává, že jelikož bylo nařízení 2020/1055 přijato před téměř dvěma lety, dotčené podniky se již začaly přizpůsobovat, a předmětný návrh na předběžné opatření byl tedy podán příliš pozdě na to, aby zabránil účinkům sporného opatření.

Posouzení

31 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že účelem řízení o předběžných opatřeních je zaručit plnou účinnost budoucího konečného rozhodnutí, aby bylo zabráněno mezeře v právní ochraně zajišťované Soudním dvorem. Právě v zájmu dosažení tohoto cíle je nutné naléhavost posuzovat ve vztahu k nezbytnosti předběžně rozhodnout, aby se zabránilo tomu, že účastníkovi řízení, který požaduje předběžnou ochranu, bude způsobena vážná a nenapravitelná újma. Tomuto účastníkovi řízení přísluší, aby předložil důkaz o tom, že nemůže čekat na výsledek řízení ve věci samé, jinak utrpí újmu takovéto povahy. K tomu, aby byla taková vážná a nenapravitelná újma prokázána, se nevyžaduje, aby byl vznik újmy prokázán s absolutní jistotou. Stačí, aby tato újma byla s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předvídatelná (usnesení ze dne 17. prosince 2018, Komise v. Polsko, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, bod 60 a citovaná judikatura).

32 Podle této judikatury je vždy na účastníkovi řízení, který požaduje vydání předběžného opatření, aby uvedl a prokázal pravděpodobnost vzniku vážné a nenapravitelné újmy. Soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních musí mít v tomto ohledu k dispozici konkrétní a přesné údaje podepřené podrobnými listinnými důkazy, které umožňují posoudit konkrétní důsledky, které by pravděpodobně vyvstaly v případě nepřijetí požadovaných opatření (v tomto smyslu viz usnesení místopředsedkyně Soudního dvora ze dne 13. dubna 2021, Litva v. Parlament a Rada, C-541/20 R, nezveřejněné, EU:C:2021:264, body 19 a 20).

33 V daném případě je tedy na Bulharské republice, aby prokázala, že uplatňování sporného opatření v období od podpisu tohoto usnesení do vyhlášení rozsudku, kterým bude řízení ve věci C-545/20 ukončeno, může způsobit vážnou a nenapravitelnou újmu, která je s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předvídatelná.

34 Z návrhu na předběžné opatření vyplývá, že se tento členský stát dovolává újmy plynoucí z dopadů sporného opatření na přetíženost hraničních přechodů, na hospodářskou a sociální situaci některých členských států, na fungování vnitřního trhu a na životní prostředí.

35 Bulharská republika se za účelem vydání předběžného opatření může těchto druhů újmy dovolávat, jelikož členské státy odpovídají za zájmy, které jsou na vnitrostátní úrovni považovány za obecné, a v rámci řízení o předběžném opatření mohou zajišťovat jejich ochranu (usnesení místopředsedkyně Soudního dvora ze dne 13. dubna 2021, Litva v. Parlament a Rada, C-541/20 R, nezveřejněné, EU:C:2021:264, bod 21).

36 Je tedy třeba zjistit, zda lze na základě důkazů předložených Bulharskou republikou prokázat, že vznik některého z uvedených druhů újmy nebo několika z nich je s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předvídatelný a že je tato újma závažná a nenapravitelná.

37 V tomto ohledu je nutno připomenout, že řízení o předběžných opatřeních neslouží k tomu, aby v něm byly prokazovány složité a vysoce sporné skutkové okolnosti. Soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních nemá k dispozici prostředky nezbytné k provedení vyžadovaných ověření a v mnoha případech by je jen stěží mohl provést včas (usnesení ze dne 20. listopadu 2017, Komise v. Polsko, C-441/17 R, EU:C:2017:877, bod 54).

K dopadům sporného opatření na přetíženost hraničních přechodů

38 Z druhé zprávy vyplývá, že průjezd hraničními přechody je bez ohledu na uplatňování sporného opatření spojen s dlouhým čekáním. Prodloužení doby jízdy, které z toho vyplývá, je tudíž jedním z faktorů, které silniční dopravci obecně musí brát do úvahy při organizaci svého provozu.

39 Není vyloučeno, že v případě neexistence opatření přijatých dotčenými členskými státy ve snaze zkrátit dobu čekání na hraničních přechodech by mohlo uplatňování sporného opatření tuto dobu prodlužovat, a vést tudíž k tomu, že dotčení dopravci zboží budou muset zavést další opatření, aby zajistili dodržování dodacích lhůt a řádné řízení svého vozového parku.

40 Takto vzniklé náklady ovšem představují újmu finanční povahy, kterou až na výjimečné okolnosti nelze považovat za nenapravitelnou, jelikož peněžitá náhrada může zpravidla navrátit poškozenou osobu do situace předcházející vzniku újmy (usnesení místopředsedkyně Soudního dvora ze dne 13. dubna 2021, Litva v. Parlament a Rada, C-541/20 R, nezveřejněné, EU:C:2021:264, bod 29).

41 Vzhledem k tomu, že Bulharská republika nepoukázala na žádné výjimečné okolnosti, které by souvisely s rizikem přetíženosti hraničních přechodů, argumentace vycházející z tohoto rizika nemůže prokázat, že je splněna podmínka naléhavosti.

K hospodářským a sociálním dopadům sporného opatření

42 Nejprve je třeba konstatovat, že hospodářské a sociální dopady sporného opatření v jiných členských státech než v Bulharské republice, kterých se dovolává jak tento členský stát, tak členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu jeho návrhových žádání, nemohou v projednávaném případě postačovat k prokázání předvídatelnosti vzniku vážné a nenapravitelné újmy.

43 Ačkoliv Bulharská republika v obecné rovině poukazuje na újmu vzniklou jiným členským státům, konkrétnější informace, o něž opírá svou argumentaci, se totiž obecně týkají pouze situace bulharských podniků.

44 Je pravda, že se Bulharská republika zmiňuje o dodatečných nákladech, které by mohly v důsledku uplatňování sporného opatření vzniknout dopravcům z jiných členských států. Tyto dodatečné náklady ovšem nelze jako takové považovat s ohledem na judikaturu připomenutou v bodě 40 tohoto usnesení za vážnou a nenapravitelnou újmu.

45 Dále je třeba podotknout, že na hospodářské a sociální dopady sporného opatření na svém území poukazují i Estonská republika a Polská republika – tyto členské státy ovšem nepředložily žádný důkaz, který by tyto dopady prokázal.

46 Co se konečně týče Republiky Malta, ve zprávě předložené tímto členským státem je uvedeno, že uplatňování opatření zmíněných v této zprávě může mít na odvětví dopravy určité dopady, a to v rozsahu od vytvoření 51 nových pracovních míst až po zrušení 96 pracovních míst. Toto uplatňování by kromě toho údajně vedlo nanejvýš k ukončení provozu 43 nákladních vozidel.

47 I kdyby však byly takové dopady prokázány, nepostačovaly by k tomu, aby je bylo možno považovat za vážnou a nenapravitelnou újmu.

48 Pokud jde o hospodářskou a sociální situaci Bulharské republiky, z úvah uvedených v bodě 44 tohoto usnesení vyplývá, že zvýšení nákladů, se kterým by se mohli potýkat dopravci z tohoto členského státu v důsledku uplatňování sporného opatření, samo o sobě nepředstavuje vážnou a nenapravitelnou újmu, což ostatně uznala i Bulharská republika.

49 Tyto náklady by naproti tomu byly pro účely tohoto řízení relevantní, kdyby bylo prokázáno, že jsou takového rozsahu, že nutně povedou k restrukturalizaci odvětví dopravy v Bulharsku, která by v tomto členském státě mohla způsobit výrazný pokles hrubého domácího produktu nebo citelné zvýšení míry nezaměstnanosti.

50 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat – aniž je třeba se vyjadřovat k věrohodnosti odhadů předložených Bulharskou republikou ohledně možného zvýšení nákladů bulharských dopravců – že samozřejmě nelze vyloučit, že v důsledku uplatňování sporného opatření vzniknou těmto dopravcům nějaké dodatečné náklady; toto opatření totiž vyžaduje, aby se jejich vozidla pravidelně vracela do tohoto členského státu.

51 Pouze na základě okolnosti, že v bulharském odvětví dopravy je mnoho malých podniků, však nelze při neexistenci konkrétnějších důkazů o finanční situaci těchto podniků prokázat, že tyto podniky nebudou schopny se s náklady vyplývajícími z uplatňování sporného opatření vypořádat, a že tedy budou nuceny ukončit činnost, nasměrovat ji do jiných odvětví činnosti nebo se usadit v jiných členských státech.

52 Zadruhé argumentace Bulharské republiky týkající se hospodářských a sociálních dopadů sporného opatření podle všeho vychází zejména z prognóz uvedených v první zprávě, a to pokud jde o příjmy podniků v bulharském odvětví dopravy, ukončení činnosti takových podniků a zrušení pracovních míst v tomto odvětví.

53 Je ovšem třeba nejprve konstatovat, že tato zpráva je výslovně prezentována tak, že má vyhodnotit dopady kombinovaného uplatňování série norem týkajících se zejména pravidelného navracení řidičů do členského státu usazení, pracovních podmínek a podmínek odpočinku řidičů, jakož i provádění kabotáže. Z uvedené zprávy proto nelze zjistit, do jaké míry lze hospodářský a sociální vývoj, který je v ní popsán, připisovat uplatňování sporného opatření a do jaké míry by se mu dalo zabránit v případě pozastavení uplatňování pouze tohoto opatření.

54 I když je dále pravda, že v první zprávě je uvedeno, že uplatňování opatření, kterých se tato zpráva týká, povede k významné restrukturalizaci bulharského odvětví dopravy, není v ní zmíněno, kdy by k této restrukturalizaci mělo dojít.

55 Nakonec je třeba podotknout, že odhad počtu vozidel, která přestanou jezdit, a počtu pracovních míst, která budou v Bulharsku zrušena, což by mělo mít hospodářské a sociální dopady, jichž se dovolává Bulharská republika, je v této zprávě založen na zevšeobecnění odpovědí, které poskytlo v rámci provedeného průzkumu 57 bulharských podniků – z uvedené zprávy ovšem vyplývá, že odvětví silniční nákladní dopravy v tomto členském státě čítá 12 700 podniků, a v žádném případě v ní není uvedeno, že podniky, které se zúčastnily tohoto průzkumu, tvoří reprezentativní vzorek tohoto odvětví.

56 S ohledem na výše uvedené nelze mít za to, že informace obsažené v první zprávě by mohly prokázat, že je s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předvídatelné, že v případě uplatňování sporného opatření vznikne před vyhlášením rozsudku, jímž bude ukončeno řízení ve věci C-545/20, hospodářská a sociální újma, jíž se dovolává Bulharská republika.

57 Zatřetí ve druhé zprávě nejsou uvedeny žádné okolnosti, které by podporovaly argumentaci Bulharské republiky týkající se hospodářských a sociálních dopadů sporného opatření.

58 V této zprávě je naopak konstatováno, že i při zohlednění vícenákladů, které by byly spojeny s uplatňováním sporného opatření, si podniky členských států východní Evropy zachovají v odvětví silniční nákladní dopravy konkurenční výhodu, a je z toho vyvozen závěr, že v Unii pravděpodobně nedojde k restrukturalizaci tohoto odvětví.

59 Ve zmíněné zprávě je kromě toho uvedeno, že předvídatelné důsledky uplatňování sporného opatření na přístup řidičů k zaměstnání budou vzhledem k nedostatečnému počtu řidičů v Unii omezené.

60 Z výše uvedeného vyplývá, že důkazy předložené Bulharskou republikou nepostačují k prokázání toho, že hospodářské a sociální dopady uplatňování sporného opatření mohou předvídatelným způsobem vést ke vzniku vážné a nenapravitelné újmy.

K dopadům sporného opatření na fungování vnitřního trhu

61 Je třeba zdůraznit, že dopady sporného opatření na fungování vnitřního trhu, jichž se dovolává Bulharská republika, jsou podle tohoto členského státu důsledkem poklesu nabídky silniční nákladní dopravy v Unii. Tento pokles nabídky silniční nákladní dopravy pak má být důsledkem toho, že řada podniků v tomto odvětví ukončí kvůli uplatňování tohoto opatření činnost.

62 Z bodů 42 až 60 tohoto usnesení ovšem vyplývá, že Bulharská republika neprokázala, že lze předvídat, že před vyhlášením rozsudku, kterým bude ukončeno řízení ve věci C-545/20, dojde k takovému ukončení činnosti.

63 Z toho vyplývá, že tento členský stát neprokázal ani předvídatelnost údajných dopadů sporného opatření na fungování vnitřního trhu.

K dopadům sporného opatření na životní prostředí

64 Vše nasvědčuje tomu, že ve snaze prokázat riziko vzniku újmy na životním prostředí Bulharská republika poukazuje na riziko zvýšení emisí některých plynů, což údajně prokazují ve vztahu k tomuto členskému státu informace obsažené v první zprávě a ve vztahu k celé Unii informace uvedené ve druhé zprávě.

65 Co se týče číselných údajů uvedených v první zprávě, které mají prokázat riziko poškození životního prostředí ze strany bulharských dopravců, je třeba uvést, že se tyto údaje týkají pouze emisí CO_2.

66 Při posuzování případných dopadů sporného opatření na tyto emise kromě toho z této zprávy nelze vycházet kvůli jejím metodologickým omezením zmíněným v bodech 53 a 55 tohoto usnesení.

67 Uvedená zpráva totiž neobsahuje žádná upřesnění stran toho, jak se budou jednotlivá opatření, jichž se tato zpráva týká, dle předpokladů podílet na zvýšení emisí CO_2, na které poukazuje. Co se dále týče dopadů sporného opatření, toto zvýšení má být důsledkem uskutečňování velkého počtu jízd bez nákladu. Předpokládaná četnost jízd bez nákladu, ze které vychází odhad uvedený v téže zprávě, byla ovšem určena na základě prohlášení vzorku podniků, které se zúčastnily dotčeného průzkumu, ve vztahu k němuž již bylo konstatováno, že není reprezentativní.

68 Výpočet zvýšení emisí CO_2 byl kromě toho v první zprávě proveden tak, že uskutečňování jízd bez nákladu bylo konstatováno u všech nákladních vozidel používaných v bulharském odvětví mezinárodní silniční nákladní dopravy – z této zprávy ovšem vyplývá, že 53 % vozidel v tomto odvětví je určeno k provozu s přepravními cykly kratšími než osm týdnů, a ve snaze dodržet povinnosti plynoucí ze sporného opatření tedy u těchto vozidel nemusí být měněn stávající způsob využívání.

69 Pokud jde o číselné údaje, kterých se Bulharská republika dovolává ve snaze prokázat riziko poškození životního prostředí ze strany dopravců z celé Unie, je nutno konstatovat, že tento členský stát do značné míry vychází z jednoho z předpokladů uvedených ve druhé zprávě, podle něhož podniky odvětví dopravy povinnosti plynoucí ze sporného opatření budou dodržovat, aniž dojde v tomto odvětví k restrukturalizaci.

70 Naplnění tohoto předpokladu, který Parlament a Rada ostatně považují za čistě teoretický, ovšem brání několik okolností, na něž poukazuje Bulharská republika. Tento členský stát ve snaze prokázat hospodářskou a sociální újmu, které se dovolává, tvrdí, že v případě uplatňování sporného opatření dojde k rozsáhlé restrukturalizaci odvětví dopravy. Uvedený členský stát rovněž tvrdí, že aby byly dodrženy povinnosti vyplývající z tohoto opatření, bude 46 % jízd uskutečněných bulharskými dopravci bez nákladu – výpočty obsažené ve druhé zprávě, které souvisí se situací, kdy by k restrukturalizaci nedošlo, ovšem vychází z předpokladu, že 100 % jízd nezbytných za účelem dodržení povinností plynoucích z uvedeného opatření bude bez nákladu.

71 Je ještě třeba uvést, že odhad počtu vozidel, jejichž přepravní cykly jsou delší než osm týdnů, který je rozhodující pro výpočet dodatečných emisí, jež mohou být důsledkem uplatňování sporného opatření, vychází ze zevšeobecnění prohlášení nashromážděných při průzkumu provedeného v rámci vzorku dopravců, který je ve druhé zprávě popsán s ohledem na velikost trhu mezinárodní silniční dopravy jako nedostatečný.

72 I když za těchto podmínek nelze vyloučit, že důsledkem uplatňování sporného opatření může být zvýšení emisí některých plynů, na základě dokumentů poskytnutých Bulharskou republikou nelze přesně posoudit míru tohoto zvýšení.

73 Co se týče případné vážnosti a nenapravitelnosti uvedeného zvýšení, je třeba podotknout – jak zdůrazňují Parlament a Rada – že na emise CO_2, NO_x a $PM_{2,5}$ se vztahuje zvláštní unijní právní úprava.

74 Povinnosti členských států v oblasti omezování emisí skleníkových plynů, mezi něž patří i CO_2, upravuje nařízení 2018/842 a vnitrostátní cíle v oblasti snižování expozice $PM_{2,5}$ a mezní hodnoty NO_x a $PM_{2,5}$ upravuje směrnice 2008/50.

75 Z toho vyplývá, že i při zohlednění těch nejvyšších číselných údajů předložených Bulharskou republikou by uplatňování sporného opatření vedlo jen k mírnému zvýšení emisí CO_2, NO_x a $PM_{2,5}$; nebylo přitom prokázáno, že by toto zvýšení mohlo ve střednědobém horizontu ohrozit zachování kvality ovzduší a boj proti globálnímu oteplování (obdobně viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 2. října 2003, Komise v. Rakousko, C-320/03 R, EU:C:2003:543, bod 98).

76 Ve vztahu ke zbývající části je třeba konstatovat, že náklady související se zvýšením emisí NO_x a PM2,5, na něž poukazuje Bulharská republika, nemohou s ohledem na jejich výši pro celou Unii prokázat vážnost újmy tvrzené Bulharskou republikou.

77 Je tudíž třeba konstatovat, že důkazy předložené Bulharskou republikou nepostačují k prokázání toho, že dopady uplatňování sporného opatření na životní prostředí mohou předvídatelným způsobem vést ke vzniku vážné a nenapravitelné újmy.

78 S ohledem na vše výše uvedené je patrné, že Bulharská republika neprokázala, že uplatňování sporného opatření v období od podpisu tohoto usnesení do vyhlášení rozsudku, kterým bude řízení ve věci C-545/20 ukončeno, může způsobit vážnou a nenapravitelnou újmu, která je s dostatečnou mírou pravděpodobnosti předvídatelná, a že je tedy splněna podmínka naléhavosti.

79 Vzhledem ke kumulativní povaze podmínek pro nařízení předběžného opatření je tedy třeba návrh na předběžné opatření zamítnout, aniž je třeba zkoumat podmínky týkající se *fumus boni iuris* a zvážení dotčených zájmů.

80 Podle článku 137 jednacího řádu bude o nákladech řízení rozhodnuto v rozsudku, jímž se končí řízení.

Z těchto důvodů místopředseda Soudního dvora rozhodl takto:

1) Návrh na předběžné opatření se zamítá.

2) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.

Podpisy.