BESCHIKKING VAN DE VICEPRESIDENT VAN HET HOF

3 juni 2022 *

„Kort geding – Artikel 263 VWEU – Beroep tot nietigverklaring van een Uniehandeling – Artikel 278 VWEU – Verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van die handeling – Vervoer – Verordening (EU) 2020/1055 – Verplichting voor een onderneming om haar voertuigen te doen terugkeren naar haar lidstaat van vestiging – Spoedeisendheid – Verslechtering van de sociaal-economische situatie in een lidstaat – Milieuschade”

In zaak C-545/20 R,

betreffende een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging krachtens artikel 278 VWEU, ingediend op 13 december 2021,

Republiek Bulgarije, vertegenwoordigd door M. Georgieva en L. Zaharieva als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Republiek Estland, vertegenwoordigd door N. Grünberg en M. Kriisa als gemachtigden,

Republiek Letland, vertegenwoordigd door J. Davidoviča, K. Pommere en I. Romanovska als gemachtigden,

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door K. Dieninis, R. Dzikovič en V. Kazlauskaitė-Švenčionienė als gemachtigden,

Republiek Malta, vertegenwoordigd door A. Buhagiar als gemachtigde, bijgestaan door D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

Roemenië, vertegenwoordigd door L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Lițu en A. Rotăreanu als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

* Procestaal: Bulgaars.

Europees Parlement, vertegenwoordigd door I. Anagnostopoulou, O. Denkov en R. van de Westelaken als gemachtigden,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Gurov, A. Norberg en L. Vétillard als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door M. Søndahl Wolff als gemachtigde,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs als gemachtigden,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door S. Chala als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, A. Ferrand en N. Vincent als gemachtigden,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door A. Lipari, procuratore dello Stato, en G. Santini, avvocato dello Stato,

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door A. Germeaux als gemachtigde,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. K. Bultermann en J. Langer als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door A. Posch en J. Schmoll als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson als gemachtigden,

interveniënten,

geeft

DE VICEPRESIDENT VAN HET HOF,

advocaat-generaal M. Szpunar gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Met haar verzoek in kort geding verzoekt de Republiek Bulgarije het Hof om opschorting van de tenuitvoerlegging, primair, van artikel 1, punt 3, van verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PB 2020, L 249, blz. 17), voor zover daarbij artikel 5, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van

21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad (PB 2009, L 300, blz. 51) is vastgesteld, en, subsidiair, van dit artikel 1, punt 3, in zijn geheel, of, meer subsidiair, van verordening 2020/1055 in haar geheel.

2 Dit verzoek is ingediend nadat deze lidstaat op 23 oktober 2020 een beroep krachtens artikel 263 VWEU had ingesteld tot gedeeltelijke of, in voorkomend geval, volledige nietigverklaring van verordening 2020/1055.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055 bepaalt:

„Artikel 5 [van verordening nr. 1071/2009] wordt vervangen door:

[...]

1. Om aan het vereiste in artikel 3, lid 1, onder a), te voldoen, moet een onderneming in de lidstaat van vestiging:

[...]

b) de activiteit van haar voertuigenpark zodanig organiseren dat de voertuigen waarover de onderneming beschikt en die voor internationaal vervoer worden gebruikt, ten minste binnen acht weken na vertrek uit de lidstaat terugkeren naar een van de exploitatievestigingen in die lidstaat;

[...]”

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

4 Bij beslissingen van de vicepresident van het Hof van 11 januari en 3 februari 2022 zijn de Republiek Malta en de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Bulgarije.

5 De Republiek Bulgarije verzoekt het Hof:

– te gelasten dat de tenuitvoerlegging van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij artikel 5, lid 1, onder b), van verordening nr. 1071/2009 is vastgesteld, wordt opgeschort tot de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20;

– subsidiair, te gelasten dat de tenuitvoerlegging van artikel 1, punt 3, van verordening. 2020/1055 in zijn geheel wordt opgeschort tot de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20;

– meer subsidiair, te gelasten dat de tenuitvoerlegging van deze verordening in haar geheel wordt opgeschort tot de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20, en

– het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten.

6 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof om het verzoek in kort geding af te wijzen en de Republiek Bulgarije te verwijzen in de kosten.

Verzoek in kort geding

7 Artikel 160, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat verzoeken in kort geding een duidelijke omschrijving moeten bevatten van „het voorwerp van het geding en van de omstandigheden waaruit de spoedeisendheid van het verzoek blijkt, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt".

8 Voorlopige maatregelen kunnen door de rechter in kort geding dus slechts worden toegekend indien wordt aangetoond dat zij op het eerste gezicht feitelijk en juridisch gerechtvaardigd zijn (fumus boni juris) en spoedeisend zijn in die zin dat het ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de belangen van de verzoeker noodzakelijk is dat zij reeds vóór de beslissing in de hoofdzaak worden gelast en effect sorteren. De kortgedingrechter weegt in voorkomend geval ook de betrokken belangen tegen elkaar af. Deze voorwaarden zijn cumulatief, zodat een verzoek om voorlopige maatregelen moet worden afgewezen wanneer aan een van deze voorwaarden niet wordt voldaan (beschikking van 8 april 2020, Commissie/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 In het kader van het onderzoek of aan die voorwaarden is voldaan, beschikt de kortgedingrechter over een ruime beoordelingsbevoegdheid en kan hij, met inachtneming van de bijzonderheden van de zaak, vrij bepalen hoe en in welke volgorde deze verschillende voorwaarden worden onderzocht, aangezien geen enkele regel van Unierecht hem een vooraf vastgesteld onderzoeksschema voor de beoordeling van de noodzaak van voorlopige maatregelen voorschrijft (beschikking van de vicepresident van het Hof van 16 juli 2021, ACER/Aquind, C-46/21 P-R, niet gepubliceerd, EU:C:2021:633, punt 16).

10 In casu moet meteen de voorwaarde van spoedeisendheid worden onderzocht.

Argumenten

11 De Republiek Bulgarije betoogt dat de toepassing van de verplichting voor een onderneming om haar voertuigen te doen terugkeren naar haar lidstaat van vestiging, welke verplichting is vastgelegd in artikel 5, lid 1, onder b), van verordening nr. 1071/2009, zoals gewijzigd bij verordening 2020/1055 (hierna: „litigieuze maatregel"), zal leiden tot ernstige en onherstelbare schade voor bestuurders uit zowel Bulgarije als andere Oost-Europese lidstaten.

12 Dat deze schade voorzienbaar is, blijkt uit een rapport dat in oktober 2019 is verschenen en dat in februari 2020 is bijgewerkt, na opdracht daartoe van een Bulgaarse beroepsvereniging voor de wegvervoersector (hierna: „eerste rapport"), en uit een rapport dat in februari 2021 is opgesteld op verzoek van de Europese Commissie (hierna: „tweede rapport").

13 In het algemeen leidt de toepassing van de litigieuze maatregel, wegens de verdeling van vraag en aanbod op de markt voor goederenvervoer, tot extra ritten van vrachtwagens zonder lading (hierna: „lege ritten"). Meer in het bijzonder betoogt de Republiek Bulgarije dat 46 % van de voertuigen die naar deze lidstaat zullen moeten terugkeren om aan de litigieuze maatregel te voldoen, die reis zonder lading zullen maken.

14 In de eerste plaats tast deze situatie het milieu aan en veroorzaakt zij aldus schade die naar haar aard onherstelbaar is.

15 Die situatie kan namelijk leiden tot de uitstoot van 2,9 miljoen ton extra koolstofdioxide (CO_2), oftewel een toename van de uitstoot van het internationale goederenvervoer over de weg met 4,6 %. De extra emissies van Bulgaarse vervoerders worden geraamd op 71 162 ton CO_2, wat neerkomt op een verhoging met 2 % van de totale uitstoot van Bulgaarse voertuigen voor internationaal goederenvervoer. Deze extra CO_2-uitstoot brengt de naleving door de lidstaten van hun verplichtingen tot beperking van die uitstoot in gevaar.

16 Bovendien kan de toepassing van de litigieuze maatregel leiden tot tussen de 107 en 619 ton extra uitstoot van stikstofoxide (NO_x), dat wil zeggen een toename van 1,35 % tot 7,81 % van deze uitstoot, en tot tussen de 38 en 221 ton extra uitstoot van fijnstof ($PM_{2,5}$), dat wil zeggen een toename van 0,86 % tot 4,98 % van die uitstoot. De kosten van deze luchtverontreiniging worden geraamd op tussen de 4,5 miljoen en 25,9 miljoen EUR voor de Europese Unie als geheel.

17 In de tweede plaats leidt de door de toepassing van de litigieuze maatregel veroorzaakte toename van het aantal ritten door Bulgaarse vervoerders tot een grotere congestie aan de grensdoorlaatposten buiten het Schengengebied. Bijgevolg kan het voor deze vervoerders moeilijker worden om aan hun leveringstermijnen te voldoen en om hun wagenpark te beheren, hetgeen zou leiden tot ontevredenheid bij hun klanten en een verslechtering van de logistieke distributiesystemen.

18 In de derde plaats heeft de toepassing van de litigieuze maatregel schadelijke sociaal-economische gevolgen.

19 Zo nemen de exploitatiekosten van in Oost-Europese lidstaten gevestigde vervoerders toe met een bedrag dat kan oplopen tot 3 miljard EUR, dat wil zeggen met gemiddeld 11 000 EUR per voertuig. Bovendien zullen deze vervoerders als gevolg van de toename van lege ritten inkomsten moeten mislopen. Om deze gevolgen van de toepassing van de litigieuze maatregel te vermijden, zouden sommige vervoerders ervoor kunnen kiezen hun activiteiten naar andere lidstaten over te brengen, wat eveneens zowel eenmalige als herhaalde kosten met zich mee zou brengen.

20 Meer dan 80 % van de zware vrachtwagens die regelmatig de Europese grenzen overschrijden, behoort toe aan kleine en middelgrote ondernemingen, die bijzonder kwetsbaar zijn. Om die reden zal volgens de Republiek Bulgarije in deze lidstaat 36 % van de voor internationaal goederenvervoer gebruikte voertuigen hun activiteit beëindigen, hetgeen gevolgen zal hebben voor het bruto binnenlands product van die lidstaat en kan leiden tot het verlies van 14 000 arbeidsplaatsen in de Bulgaarse sector van internationaal goederenvervoer.

21 Sommige van de genoemde economische gevolgen kunnen eventueel worden gecompenseerd. Het is echter niet zeker dat ondernemingen die zich genoodzaakt zullen zien om hun activiteit te beëindigen, om deze naar een andere lidstaat dan Bulgarije over te brengen of om deze naar andere sectoren te verschuiven, hun activiteit later in de Bulgaarse vervoersector zullen kunnen

hervatten. Ook de verslechtering van de levensstandaard van werknemers die hun baan hebben verloren en de sociale gevolgen van de verslechtering van de economische situatie zullen niet achteraf kunnen worden hersteld.

22 In de vierde plaats wordt door de beëindiging van de activiteiten van bepaalde vervoersondernemingen de capaciteit van toeleveringsketens verminderd en wordt daardoor de goede werking van de interne markt aangetast.

23 De Republiek Estland, de Republiek Malta en de Republiek Polen ondersteunen het betoog van de Republiek Bulgarije met betrekking tot het risico van sociaal-economische en milieuschade. De Republiek Malta verwijst in dit verband naar een rapport uit november 2020 over de situatie in deze lidstaat.

24 Het Parlement en de Raad betogen dat de Republiek Bulgarije niet heeft aangetoond dat er vóór de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20 ernstige en onherstelbare schade dreigt te ontstaan indien de litigieuze maatregel wordt toegepast.

25 Ten eerste bekritiseren zij de methodologie die is gevolgd bij de opstelling van het eerste en het tweede rapport waarop de Republiek Bulgarije zich beroept, met name omdat deze berusten op onrealistische hypothesen, in het bijzonder wat het aantal lege ritten betreft, en omdat zij extrapolaties bevatten op basis van gegevens die voortkomen uit weinig representatieve steekproeven.

26 Ten tweede zijn de ramingen van de gestelde milieuschade onbetrouwbaar en deels tegenstrijdig, en zijn de aangevoerde kosten niet significant. Voorts heeft de Republiek Bulgarije geen rekening gehouden met het feit dat de lidstaten onderworpen zijn aan verplichtingen op het gebied van CO_2 -uitstoot, krachtens verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 525/2013 (PB 2018, L 156, blz. 26), en op het gebied van NO_x- en $PM_{2,5}$-concentraties in de lucht, overeenkomstig richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1).

27 Ten derde zijn de ramingen op het gebied van congestie aan de grensdoorlaatposten buiten het Schengengebied kennelijk onjuist.

28 Ten vierde zijn de uit de toepassing van de litigieuze maatregel voortvloeiende kosten niet onherstelbaar en zijn deze te hoog geraamd, aangezien geen rekening is gehouden met het feit dat de geldende Uniewetgeving een verplichting bevat om het exploitatiecentrum te vestigen in de lidstaat van vestiging.

29 Voorts heeft de Republiek Bulgarije niet aangetoond dat een eventueel verlies van marktaandeel door Bulgaarse bedrijven duurzaam zou zijn, gelet op de in het tweede rapport uiteengezette kenmerken van de vervoersector. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat vrachtwagenchauffeurs hun baan zouden verliezen, aangezien er in de Unie een groot tekort aan dergelijke chauffeurs bestaat.

30 Het Parlement voegt hieraan toe dat, aangezien verordening 2020/1055 bijna twee jaar geleden is vastgesteld, de betrokken ondernemingen reeds zijn begonnen zich hieraan aan te passen en dat het onderhavige verzoek in kort geding dus te laat is ingediend om te voorkomen dat de litigieuze maatregel effect sorteert.

Beoordeling

31 Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft de kortgedingprocedure tot doel de volle werking van de toekomstige einduitspraak te waarborgen, teneinde een lacune in de door het Hof gewaarborgde rechtsbescherming te voorkomen. Om dit doel te bereiken, moet de spoedeisendheid worden beoordeeld aan de hand van de vraag of een voorlopige beslissing noodzakelijk is om te voorkomen dat de partij die om de voorlopige bescherming verzoekt ernstige en onherstelbare schade lijdt. Het staat aan deze partij om te bewijzen dat zij een dergelijke schade zal lijden indien zij de uitkomst van de procedure in de hoofdzaak moet afwachten. Om het bestaan van dergelijke ernstige en onherstelbare schade aan te tonen, hoeft niet met absolute zekerheid te worden aangetoond dat er schade zal intreden. Het volstaat dat deze schade met een voldoende mate van waarschijnlijkheid valt te voorzien (beschikking van 17 december 2018, Commissie/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Volgens deze rechtspraak staat het altijd aan de partij die om een voorlopige maatregel verzoekt om uiteen te zetten en aan te tonen dat er waarschijnlijk ernstige en onherstelbare schade zal ontstaan. In dit verband moet de kortgedingrechter beschikken over concrete en nauwkeurige aanwijzingen, ondersteund door gedetailleerde documenten op grond waarvan kan worden beoordeeld wat waarschijnlijk de concrete gevolgen zullen zijn indien de gevorderde maatregelen niet worden toegekend (zie in die zin beschikking van de vicepresident van het Hof van 13 april 2021, Litouwen/Parlement en Raad, C-541/20 R, niet gepubliceerd, EU:C:2021:264, punten 19 en 20).

33 Het staat in casu dus aan de Republiek Bulgarije om aan te tonen dat met een voldoende mate van waarschijnlijkheid valt te voorzien dat de toepassing van de litigieuze maatregel in de periode tussen de ondertekening van de onderhavige beschikking en de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20 tot ernstige en onherstelbare schade zal leiden.

34 Blijkens het verzoek in kort geding beroept deze lidstaat zich op schade die voortvloeit uit de gevolgen van de litigieuze maatregel voor de congestie aan grensdoorlaatposten, voor de sociaal-economische situatie van bepaalde lidstaten, voor de werking van de interne markt en voor het milieu.

35 De Republiek Bulgarije kan zich met het oog op het verkrijgen van voorlopige maatregelen geldig beroepen op deze verschillende vormen van schade, aangezien de lidstaten de belangen behartigen die op nationaal niveau als algemene belangen gelden en die zij in een kortgedingprocedure kunnen verdedigen (beschikking van de vicepresident van het Hof van 13 april 2021, Litouwen/Parlement en Raad, C-541/20 R, niet gepubliceerd, EU:C:2021:264, punt 21).

36 Bijgevolg moet worden bepaald of het door de Republiek Bulgarije overgelegde bewijs aantoont, ten eerste, dat het ontstaan van een of meer van deze vormen van schade met een voldoende mate van waarschijnlijkheid valt te voorzien, en, ten tweede, dat het daarbij om ernstige en onherstelbare schade gaat.

37 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de kortgedingprocedure er niet toe strekt na te gaan of complexe en zeer controversiële feiten reëel zijn. De kortgedingrechter beschikt niet over de nodige middelen om de vereiste verificaties uit te voeren en in veel gevallen zou het moeilijk zijn om dit tijdig te doen (beschikking van 20 november 2017, Commissie/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punt 54).

Gevolgen van de litigieuze maatregel voor de congestie aan grensdoorlaatposten

38 Uit het tweede rapport blijkt dat het overschrijden van grensdoorlaatposten, ongeacht de toepassing van de litigieuze maatregel, gepaard gaat met aanzienlijke wachttijden. De hieruit voortvloeiende toename van reistijden vormt dus een van de elementen waarmee wegvervoerders in het algemeen rekening moeten houden bij de organisatie van hun activiteiten.

39 Het is zeker niet uitgesloten dat de toepassing van de litigieuze maatregel, bij gebreke van maatregelen van de betrokken lidstaten om de wachttijd bij grensdoorlaatposten te verkorten, tot een toename van die wachttijd kan leiden en de betrokken goederenvervoerders dus kan dwingen extra middelen in te zetten om te verzekeren dat de leveringstermijnen in acht worden genomen en hun wagenpark goed wordt beheerd.

40 De aldus veroorzaakte kosten vormen evenwel schade van financiële aard, die behoudens uitzonderlijke omstandigheden niet als onherstelbaar kan worden beschouwd, aangezien de benadeelde persoon over het algemeen door een financiële vergoeding kan worden teruggebracht in de situatie waarin hij zich vóór het ontstaan van de schade bevond (beschikking van de vicepresident van het Hof van 13 april 2021, Litouwen/Parlement en Raad, C-541/20 R, niet gepubliceerd, EU:C:2021:264, punt 29).

41 Aangezien de Republiek Bulgarije geen uitzonderlijke omstandigheden heeft aangevoerd in verband met het risico van congestie aan de grensdoorlaatposten, kan het op dit risico gebaseerde betoog dus niet aantonen dat is voldaan aan de voorwaarde van spoedeisendheid.

Sociaal-economische gevolgen van de litigieuze maatregel

42 Vooraf moet worden vastgesteld dat de sociaal-economische gevolgen van de litigieuze maatregel in andere lidstaten dan de Republiek Bulgarije, waarop zowel deze lidstaat als de aan haar zijde interveniërende lidstaten zich beroepen, in casu niet volstaan om aan te tonen dat het ontstaan van ernstige en onherstelbare schade voorzienbaar is.

43 Om te beginnen verwijst de Republiek Bulgarije namelijk weliswaar op algemene wijze naar de door andere lidstaten geleden schade, maar zien de nadere gegevens waarop zij haar betoog baseert in het algemeen alleen op de situatie van Bulgaarse ondernemingen.

44 De Republiek Bulgarije wijst dan wel op de extra kosten die de toepassing van de litigieuze maatregel zou kunnen meebrengen voor vervoerders uit andere lidstaten, doch deze extra kosten kunnen als zodanig, gelet op de in punt 40 van de onderhavige beschikking in herinnering gebrachte rechtspraak, niet worden beschouwd als ernstige en onherstelbare schade.

45 Vervolgens hebben de Republiek Estland en de Republiek Polen weliswaar melding gemaakt van de sociaal-economische gevolgen van de litigieuze maatregel op hun respectieve grondgebieden, maar hebben zij geen enkel bewijs overgelegd om deze gevolgen aan te tonen.

46 Wat ten slotte de Republiek Malta betreft, vermeldt het door deze lidstaat overgelegde rapport dat de toepassing van de in dat rapport bedoelde maatregelen gevolgen kan hebben voor de vervoersector, gaande van het scheppen van 51 nieuwe banen tot het verlies van 96 banen. Voorts zou deze toepassing leiden tot hooguit een beëindiging van de activiteiten van 43 vrachtwagens.

47 Dergelijke gevolgen, gesteld al dat zij zijn aangetoond, zijn niet omvangrijk genoeg om als ernstige en onherstelbare schade te worden beschouwd.

48 Wat de sociaal-economische situatie van de Republiek Bulgarije betreft, volgt uit de overwegingen in punt 44 van de onderhavige beschikking dat de kostenstijging waaraan de vervoerders van deze lidstaat als gevolg van de toepassing van de litigieuze maatregel zouden worden blootgesteld, als zodanig geen ernstige en onherstelbare schade vormt, hetgeen de Republiek Bulgarije overigens erkent.

49 Deze kosten zouden echter wel relevant zijn voor de onderhavige procedure indien wordt aangetoond dat zij van een zodanige omvang zijn dat zij noodzakelijkerwijs zullen leiden tot een herstructurering van de vervoersector in Bulgarije die in deze lidstaat tot een aanzienlijke daling van het bruto binnenlands product of een aanmerkelijke stijging van het werkloosheidspercentage zou leiden.

50 In dit verband moet in de eerste plaats inderdaad worden vastgesteld, zonder dat hoeft te worden ingegaan op de betrouwbaarheid van de ramingen van de Republiek Bulgarije met betrekking tot de mogelijke toename van de kosten voor Bulgaarse vervoerders, dat niet kan worden uitgesloten dat de toepassing van de litigieuze maatregel voor deze vervoerders bepaalde extra kosten meebrengt, aangezien deze maatregel noodzakelijkerwijs meebrengt dat zij hun voertuigen regelmatig doen terugkeren naar die lidstaat.

51 De enkele omstandigheid dat veel van de ondernemingen in de Bulgaarse vervoersector van beperkte omvang zijn, volstaat echter niet om aan te tonen, bij gebreke van nadere gegevens over de financiële situatie van deze ondernemingen, dat zij niet in staat zullen zijn om de uit de toepassing van de litigieuze maatregel voortvloeiende kosten te dragen en dat zij zich bijgevolg genoodzaakt zouden zien om hun activiteit te staken, om deze naar andere sectoren te verschuiven of om zich in andere lidstaten te vestigen.

52 In de tweede plaats blijkt het betoog van de Republiek Bulgarije betreffende de sociaal-economische gevolgen van de litigieuze maatregel hoofdzakelijk te berusten op de in het eerste rapport opgenomen prognoses met betrekking tot de inkomsten van ondernemingen in de Bulgaarse vervoersector, de beëindiging van de activiteiten van dergelijke ondernemingen en het verlies van banen in deze sector.

53 Om te beginnen moet evenwel worden vastgesteld dat dit rapport uitdrukkelijk wordt gepresenteerd als een evaluatie van de gevolgen van de gecombineerde toepassing van een reeks regels betreffende met name de regelmatige terugkeer van bestuurders naar de lidstaat van vestiging, de arbeidsvoorwaarden en rusttijden van bestuurders en het verrichten van cabotage. Bijgevolg kan uit dit rapport niet worden opgemaakt in hoeverre de daarin beschreven sociaal-economische ontwikkelingen worden geacht voort te vloeien uit de toepassing van de litigieuze maatregel en in hoeverre deze ontwikkelingen zouden kunnen worden vermeden door alleen die maatregel op te schorten.

54 Vervolgens wordt in het eerste rapport weliswaar uiteengezet dat de toepassing van de daarin bedoelde maatregelen zal leiden tot een ingrijpende herstructurering van de Bulgaarse vervoersector, maar wordt niet aangeduid binnen welk tijdsbestek deze herstructurering zou moeten plaatsvinden.

55 Ten slotte is de evaluatie in dat rapport van het aantal voertuigen dat hun activiteit zal stopzetten en van het aantal banen dat in Bulgarije verloren zal gaan, waaruit de door de Republiek Bulgarije aangevoerde sociaal-economische gevolgen zouden voortvloeien, gebaseerd op een extrapolatie van de antwoorden van 57 Bulgaarse ondernemingen op een enquête, terwijl uit dat rapport blijkt dat de sector van goederenvervoer over de weg in deze lidstaat bestaat uit 12 700 ondernemingen en nergens in dit rapport wordt gesteld dat de ondernemingen die aan de enquête hebben deelgenomen een representatieve doorsnede van deze sector vormen.

56 Gelet op het voorgaande kunnen de gegevens in het eerste rapport niet worden geacht aan te tonen dat met een voldoende mate van waarschijnlijkheid valt te voorzien dat de sociaal-economische schade waarop de Republiek Bulgarije zich beroept, zich in geval van toepassing van de litigieuze maatregel zal voordoen vóór de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20.

57 In de derde plaats bevat het tweede rapport geen gegevens ter ondersteuning van het betoog van de Republiek Bulgarije betreffende de sociaal-economische gevolgen van de litigieuze maatregel.

58 Integendeel, in dit rapport wordt geconcludeerd dat, zelfs rekening houdend met de extra kosten die de toepassing van de litigieuze maatregel met zich mee zou brengen, de ondernemingen uit Oost-Europese lidstaten een concurrentievoordeel in de sector van goederenvervoer over de weg zullen behouden, en wordt hieruit afgeleid dat het waarschijnlijk is dat deze sector niet zal worden geherstructureerd in de Unie.

59 Voorts wordt in dat rapport uiteengezet dat de voorzienbare gevolgen van de toepassing van de litigieuze maatregel voor de werkgelegenheid voor chauffeurs noodzakelijkerwijs beperkt zijn, aangezien er in de Unie een ontoereikend aantal chauffeurs beschikbaar is.

60 Uit het voorgaande volgt dat het door de Republiek Bulgarije overgelegde bewijs niet volstaat om aan te tonen dat valt te voorzien dat de sociaal-economische gevolgen van de toepassing van de litigieuze maatregel ernstige en onherstelbare schade zullen veroorzaken.

Gevolgen van de litigieuze maatregel voor de werking van de interne markt

61 Benadrukt moet worden dat de door de Republiek Bulgarije aangevoerde gevolgen van de litigieuze maatregel voor de werking van de interne markt, volgens deze lidstaat voortvloeien uit een vermindering van het aanbod van goederenvervoer over de weg binnen de Unie. Deze vermindering van het aanbod van goederenvervoer over de weg is op haar beurt het gevolg van de door de toepassing van deze maatregel veroorzaakte beëindiging van de activiteiten van talrijke ondernemingen uit deze sector.

62 Uit de punten 42 tot en met 60 van de onderhavige beschikking blijkt echter dat de Republiek Bulgarije niet heeft aangetoond dat vóór de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20 voorzienbaar is dat een dergelijke beëindiging van activiteiten zal plaatsvinden.

63 Hieruit volgt dat deze lidstaat evenmin heeft aangetoond dat de vermeende gevolgen van de litigieuze maatregel voor de werking van de interne markt voorzienbaar zijn.

Milieugevolgen van de litigieuze maatregel

64 Met het oog op de vaststelling van een risico van milieuschade wijst de Republiek Bulgarije op een risico van verhoogde uitstoot van bepaalde gassen, dat voor die lidstaat blijkt uit de informatie in het eerste rapport en voor de Unie in haar geheel uit de informatie in het tweede rapport.

65 Wat de cijfers betreft die in het eerste rapport zijn aangevoerd om aan te tonen dat er een risico bestaat dat de Bulgaarse vervoerders milieuschade zullen veroorzaken, moet worden opgemerkt dat deze alleen betrekking hebben op CO_2-uitstoot.

66 Bovendien kunnen de in de punten 53 en 55 van de onderhavige beschikking vermelde methodologische beperkingen van dit rapport niet als basis dienen voor de beoordeling van de eventuele gevolgen van de litigieuze maatregel voor die uitstoot.

67 Ten eerste bevat dit rapport namelijk geen details over de voorzienbare bijdrage van elk van de daarin overwogen maatregelen tot de daarin genoemde toename van de CO_2-uitstoot. Wat ten tweede de gevolgen van de litigieuze maatregel betreft, wordt aangenomen dat deze toename het gevolg is van een groot aantal lege ritten. De voorzienbare frequentie van lege ritten waarop de raming in dat rapport is gebaseerd, is evenwel bepaald op basis van de verklaringen van de steekproef van ondernemingen die hebben deelgenomen aan de betrokken enquête, waarvan reeds is vastgesteld dat deze niet representatief was.

68 Voorts wordt de toename van CO_2-uitstoot in het eerste rapport berekend door ervan uit te gaan dat alle in de Bulgaarse sector van goederenvervoer over de weg gebruikte vrachtwagens lege ritten zullen moeten uitvoeren, terwijl uit dit rapport blijkt dat 53 % van de tot deze sector behorende voertuigen bestemd is voor activiteiten met transportcycli van minder dan acht weken, welke voertuigen dus hun huidige praktijken niet hoeven aan te passen om te voldoen aan de litigieuze maatregel.

69 Met betrekking tot de cijfers die de Republiek Bulgarije aanvoert om aan te tonen dat er een risico bestaat dat de vervoerders van de gehele Unie milieuschade zullen veroorzaken, moet worden vastgesteld dat deze lidstaat zich grotendeels baseert op een van de in het tweede rapport vermelde hypothesen, volgens welke de ondernemingen in de vervoersector zich naar de litigieuze maatregel zullen voegen zonder dat deze sector wordt geherstructureerd.

70 Verscheidene door de Republiek Bulgarije aangevoerde factoren weerspreken evenwel dat deze hypothese werkelijkheid zal worden, welke hypothese het Parlement en de Raad overigens als zuiver theoretisch beschouwen. Om de door hem aangevoerde sociaal-economische schade aan te tonen, betoogt deze lidstaat dus dat de vervoersector in geval van toepassing van de litigieuze maatregel een aanzienlijke herstructurering zal moeten ondergaan. Evenzo voert deze lidstaat aan dat 46 % van de ritten die Bulgaarse vervoerders zullen moeten maken om aan deze maatregel te voldoen, lege ritten zullen zijn, terwijl de berekeningen in het tweede rapport in verband met de hypothese dat er geen herstructurering zal plaatsvinden, zijn gebaseerd op de veronderstelling dat 100 % van de ritten die nodig zijn om aan die maatregel te voldoen, lege ritten zullen zijn.

71 Voorts moet nog worden opgemerkt dat de raming van het aantal voertuigen dat wordt gebruikt in transportcycli van meer dan acht weken, die bepalend is voor de berekening van de extra uitstoot die de toepassing van de litigieuze maatregel kan veroorzaken, is gebaseerd op een extrapolatie van de verklaringen die zijn verzameld in het kader van een enquête van een steekproef van vervoerders die volgens het tweede rapport ontoereikend is, gelet op de omvang van de markt van internationaal wegvervoer.

72 In deze omstandigheden kan weliswaar niet worden uitgesloten dat de toepassing van de litigieuze maatregel de uitstoot van bepaalde gassen kan verhogen, maar kan aan de hand van de door de Republiek Bulgarije verstrekte documenten niet nauwkeurig worden beoordeeld wat de omvang van deze verhoging is.

73 Wat de vraag betreft of die verhoging ernstig en onherstelbaar is, moet worden opgemerkt dat, zoals het Parlement en de Raad benadrukken, de CO_2-, de NO_x- en de $PM_{2,5}$-uitstoot onder specifieke Unierechtelijke regelingen vallen.

74 Zo bevat verordening 2018/842 verplichtingen voor elke lidstaat op het gebied van de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, waaronder CO_2, terwijl richtlijn 2008/50 een nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling aan $PM_{2,5}$ vaststelt, alsmede grenswaarden voor NO_x en $PM_{2,5}$.

75 Hieruit volgt dat, zelfs indien wordt uitgegaan van de hoogste door de Republiek Bulgarije aangevoerde cijfers, de toepassing van de litigieuze maatregel slechts een bescheiden toename van de CO_2-, NO_x- en $PM_{2,5}$-uitstoot met zich meebrengt, waarvan niet is aangetoond dat zij op middellange termijn afbreuk zou doen aan het behoud van de luchtkwaliteit en aan de strijd tegen de opwarming van de aarde (zie naar analogie beschikking van de president van het Hof van 2 oktober 2003, Commissie/Oostenrijk, C-320/03 R, EU:C:2003:543, punt 98).

76 Voor het overige kunnen de kosten die voortvloeien uit de door de Republiek Bulgarije aangevoerde toename van de uitstoot van NO_x en $PM_{2,5}$, gelet op de omvang van die kosten voor de Unie als geheel, niet aantonen dat de door de Republiek Bulgarije gestelde schade ernstig is.

77 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het door de Republiek Bulgarije overgelegde bewijs niet volstaat om aan te tonen dat valt te voorzien dat de milieueffecten van de toepassing van de litigieuze maatregel ernstige en onherstelbare schade zullen veroorzaken.

78 Gelet op al het voorgaande heeft de Republiek Bulgarije niet aangetoond dat met een voldoende mate van waarschijnlijkheid valt te voorzien dat de toepassing van de litigieuze maatregel in de periode tussen de ondertekening van de onderhavige beschikking en de uitspraak van het eindarrest in zaak C-545/20 tot ernstige en onherstelbare schade zal leiden, noch, derhalve, dat is voldaan aan de voorwaarde van spoedeisendheid.

79 Gelet op het cumulatieve karakter van de voorwaarden voor toekenning van voorlopige maatregelen, moet het verzoek in kort geding dus worden afgewezen, zonder dat de voorwaarden betreffende fumus boni juris en de belangenafweging hoeven te worden onderzocht.

80 Overeenkomstig artikel 137 van het Reglement voor de procesvoering wordt ten aanzien van de proceskosten beslist in het arrest of de beschikking waardoor een einde komt aan het geding.

De vicepresident van het Hof beschikt:

1) Het verzoek in kort geding wordt afgewezen.

2) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen