Rättsfallssamlingen

BESLUT AV DOMSTOLENS VICE ORDFÖRANDE

den 3 juni 2022*

”Interimistiskt förfarande – Artikel 263 FEUF – Talan om ogiltigförklaring av en unionsrättsakt – Artikel 278 FEUF – Ansökan om uppskov med verkställigheten av denna rättsakt – Transport – Förordning (EU) nr 2020/1055 – Skyldighet för ett företag att se till att dess fordon återvänder till etableringsmedlemsstaten – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Försämring av en medlemsstats ekonomiska och sociala situation – Skada på miljön”

I mål C-545/20 R,

angående en ansökan om uppskov med verkställigheten enligt artikel 278 FEUF, som ingavs den 13 december 2021,

Republiken Bulgarien, företrädd av M. Georgieva och L. Zaharieva, båda i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Estland, företrädd av N. Grünberg och M. Kriisa, båda i egenskap av ombud,

Republiken Lettland, företrädd av J. Davidoviča, K. Pommere och I. Romanovska, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Litauen, företrädd av K. Dieninis, R. Dzikovič och V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Malta, företrädd av A. Buhagiar, i egenskap av ombud, biträdd av D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

Rumänien, företrädd av L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Liţu och A. Rotăreanu, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

* Rättegångsspråk: bulgariska.

Europaparlamentet, företrätt av I. Anagnostopoulou, O. Denkov och R. van de Westelaken, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska unionens råd, företrätt av I. Gurov, A. Norberg och L. Vétillard, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av M. Søndahl Wolff, i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företrädd av S. Chala, i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av A.-L. Desjonquères, A. Ferrand och N. Vincent, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A. Lipari, procuratore dello Stato, och G. Santini, avvocato dello Stato,

Storhertigdömet Luxemburg, företrädd av A. Germeaux, i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M.K. Bultermann och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av A. Posch och J. Schmoll, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLENS VICE ORDFÖRANDE

efter att ha hört generaladvokaten M. Szpunar,

följande

Beslut

1 Republiken Bulgarien har genom sin ansökan om interimistiska åtgärder yrkat att domstolen ska förordna om uppskov med verkställigheten av, i första hand, artikel 1 led 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 av den 15 juli 2020 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn (EUT L 249, 2020, s. 17), i den del denna bestämmelse avser artikel 5.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den

21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG (EUT L 300, 2009, s. 51), eller i andra hand, artikel 1 led 3 i dess helhet, alternativt förordning 2020/1055 i dess helhet.

2 Begäran har framställts efter det att denna medlemsstat den 23 oktober 2020, med stöd av artikel 263 FEUF, väckt talan om att förordning 2020/1055 delvis ska ogiltigförklaras, eller, i förekommande fall, helt ogiltigförklaras.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 1 led 3 i förordning nr 2020/1055 föreskrivs följande:

”Artikel 5 [i förordning nr 1071/2009] ska ersättas med följande:

…

1. För att uppfylla kravet i artikel 3.1 a ska företaget i etableringsmedlemsstaten

…

b) organisera sin fordonsparks verksamhet på ett sådant sätt att det säkerställs att fordon som företaget förfogar över och som används vid internationella transporter återvänder till ett av driftscentrumen i den medlemsstaten senast inom åtta veckor efter avfärden,

…”

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

4 Genom beslut av domstolens vice ordförande den 11 januari och den 3 februari 2022 tilläts Republiken Malta och Republiken Polen att intervenera till stöd för Republiken Bulgariens yrkanden.

5 Republiken Bulgarien har yrkat att domstolen ska

– förordna om uppskov med verkställigheten av artikel 1 led 3 i förordning nr 2020/1055, i den del den avser artikel 5.1 b i förordning nr 1071/2009, till dess att slutlig dom meddelas i mål C-545/20,

– i andra hand förordna om uppskov med verkställigheten av artikel 1 led 3 i förordning nr 2020/1055 i dess helhet, till dess att slutlig dom meddelas i mål C-545/20,

– alternativt förordna om uppskov med verkställigheten av denna förordning i dess helhet, till dess att dom meddelas i mål C-545/20, och

– förplikta Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

6 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska avslå ansökan om interimistiska åtgärder och förplikta Republiken Bulgarien att ersätta rättegångskostnaderna.

Ansökan om interimistiska åtgärder

7 I artikel 160.3 i domstolens rättegångsregler föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder ska innehålla uppgifter om ”saken, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de grunder avseende faktiska och rättsliga omständigheter på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad”.

8 Interimistiska åtgärder kan således endast beviljas av domstolen om det har fastställts att beviljandet vid första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) och att åtgärderna ställer krav på skyndsamhet på så sätt att de – för att förhindra att den som ansöker om de interimistiska åtgärderna orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak. Domstolen ska även i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att det inte kan förordnas om interimistiska åtgärder när något av villkoren inte är uppfyllt (beslut av den 8 april 2020, kommissionen/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

9 Vid prövningen av dessa villkor har domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och är fri att med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet avgöra på vilket sätt dessa olika villkor ska prövas samt i vilken ordning denna prövning ska ske, eftersom det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten som föreskriver ett i förväg upprättat analysschema för bedömningen av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut (beslut av domstolens vice ordförande av den 16 juli 2021, Acer/Aquind, C-46/21 P-R, ej publicerat, EU:C:2021:633, punkt 16).

10 I förevarande fall ska kravet på skyndsamhet prövas först.

Argument

11 Republiken Bulgarien har hävdat att tillämpningen av skyldigheten för ett företag att se till att dess fordon återvänder till etableringsmedlemsstaten, vilken föreskrivs i artikel 5.1 b i förordning nr 1071/2009, i dess lydelse enligt förordning nr 2020/1055 (nedan kallad den omtvistade åtgärden), kommer att medföra en allvarlig och irreparabel skada för förare från såväl Bulgarien som andra medlemsstater i Östeuropa.

12 Att denna skada är förutsebar framgår av en rapport som upprättades i oktober 2019, uppdaterad i februari 2020 på begäran av en bulgarisk branschorganisation inom vägtransport (nedan kallad den första rapporten), och en rapport från februari 2021, upprättad på Europeiska kommissionens begäran (nedan kallad den andra rapporten).

13 Rent allmänt skulle tillämpningen av den omtvistade bestämmelsen, på grund av fördelningen av utbud och efterfrågan på marknaden för godstransport, innebära att ytterligare resor skulle utföras med lastbilar utan last (nedan kallade tomkörningar). Republiken Bulgarien har närmare bestämt hävdat att 46 procent av de fordon som ska återvända till denna medlemsstat i enlighet med den omtvistade åtgärden måste göra det utan last.

14 För det första kan denna situation skada miljön och den orsakar således en skada som till sin natur är irreparabel.

15 Denna situation skulle nämligen kunna leda till utsläpp av ytterligare 2,9 miljoner ton koldioxid (CO_2), det vill säga en ökning med 4,6 procent av utsläppen från internationella godstransporter på väg. De bulgariska transportföretagens ytterligare utsläpp uppskattades till 71 162 ton koldioxid, det vill säga en ökning med 2 procent av de sammanlagda utsläppen från bulgariska fordon som används för internationell godstransport. Dessa ytterligare utsläpp av koldioxid skulle kunna äventyra medlemsstaternas möjligheter att uppfylla sina skyldigheter att begränsa sådana utsläpp.

16 Tillämpningen av den omtvistade åtgärden skulle dessutom kunna medföra mellan 107 ton och 619 ton ytterligare utsläpp av kväveoxid (NO_x), det vill säga en ökning med mellan 1,35 procent och 7,81 procent av sådana utsläpp och mellan 38 ton och 221 ton ytterligare utsläpp av fina partiklar ($PM_{2,5}$), eller en ökning med mellan 0,86 procent och 4,98 procent av sådana utsläpp. Kostnaderna för denna luftförorening har uppskattats till mellan 4,5 miljoner och 25,9 miljoner euro för hela Europeiska unionen.

17 För det andra kommer tillämpningen av den omtvistade bestämmelsen leda till en ökad trafikbelastning vid gränsövergångar utanför Schengenområdet som en följd av att antalet transporter som utförs av de bulgariska transportföretagen ökar. Följaktligen skulle det bli svårare för transportföretagen att iaktta leveransfrister och hantera fordonsparken, vilket innebär att deras kunder blir missnöjda och att logistiknäten försvagas.

18 För det tredje skulle tillämpningen av den omtvistade åtgärden få negativa ekonomiska och sociala konsekvenser.

19 Driftskostnaderna för transportföretag som är etablerade i Östeuropa kommer således att öka med 3 miljarder euro, det vill säga i genomsnitt 11 000 euro per fordon. Transportörerna drabbas dessutom av en inkomstförlust på grund av att antalet tomkörningar ökar. För att undgå dessa verkningar av tillämpningen av den omtvistade åtgärden skulle vissa transportörer kunna välja att flytta sin verksamhet till andra medlemsstater. Denna överflyttning skulle i sig medföra återkommande och tillfälliga kostnader.

20 Mer än 80 procent av de lastbilar som regelbundet passerar de europeiska gränserna tillhör små och medelstora företag som är särskilt sårbara. Republiken Bulgarien menar därför att 36 procent av de fordon som används för internationella godstransporter i denna medlemsstat kommer att upphöra med sin verksamhet, vilket kommer att få konsekvenser för medlemsstatens bruttonationalprodukt och leda till att 14 000 arbetstagare inom den bulgariska sektorn för internationell godstransport förlorar sin anställning.

21 Vissa av de påtalade ekonomiska följderna kan eventuellt bli föremål för kompensationsåtgärder. Det är däremot inte säkert att de företag som tvingas upphöra med sin verksamhet, överföra den till en annan medlemsstat än Bulgarien eller inrikta den till andra verksamhetssektorer senare kommer att kunna återuppta sin verksamhet inom transportsektorn i Bulgarien. På samma sätt kan en försämring av levnadsstandarden för arbetstagare som förlorat sitt arbete, och de sociala konsekvenserna av försämringen av den ekonomiska situationen, inte avhjälpas i efterhand.

22 För det fjärde skulle den omständigheten att vissa transportföretag upphör med sin verksamhet minska logistikkedjornas kapacitet och skada den inre marknadens funktion.

23 Republiken Estland, Republiken Malta och Republiken Polen har anslutit sig till Republiken Bulgariens argument avseende risken för miljöskador, ekonomiska skador och sociala skador. Republiken Malta har i detta avseende hänvisat till en rapport om situationen i denna medlemsstat som upprättades i november 2020.

24 Parlamentet och rådet har anfört att Republiken Bulgarien inte har visat att en allvarlig och irreparabel skada riskerar att inträffa innan den slutliga domen i mål C-545/20 meddelas, för det fall att den omtvistade åtgärden fortsätter att tillämpas.

25 De har, för det första, kritiserat den metod som tillämpades vid utarbetandet av den första och den andra rapporten som åberopats av Republiken Bulgarien, bland annat på grund av att dessa rapporter grundar sig på orealistiska antaganden, särskilt vad gäller tomkörningarnas omfattning, och hävdat att rapporterna bygger på extrapoleringar på grundval av uppgifter från föga representativa stickprov.

26 För det andra är uppskattningarna av den påstådda skadan på miljön föga tillförlitliga och delvis motsägelsefulla, samtidigt som de kostnader som görs gällande inte är betydande. Republiken Bulgarien har inte heller beaktat den omständigheten att medlemsstaterna har skyldigheter i fråga om utsläpp av koldioxid enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 156, 2018, s. 26) och koncentrationer av kväveoxid och fina partiklar i luften, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1).

27 För det tredje är de uppskattningar som lagts fram i fråga om ökad trafikbelastning vid gränsövergångarna uppenbart felaktiga.

28 För det fjärde är de kostnader som uppkommer till följd av tillämpningen av den omtvistade åtgärden inte irreparabla, och de är övervärderade på grund av att ingen hänsyn tas till att gällande unionslagstiftning föreskriver en skyldighet att installera driftscentrumet i etableringsmedlemsstaten.

29 Republiken Bulgarien har inte heller, med hänsyn till transportsektorns särdrag, såsom de framgår av den andra rapporten, visat att de bulgariska företagens eventuella förluster av marknadsandelar är varaktiga. Det är dessutom osannolikt att lastbilsförare skulle förlora sin anställning, eftersom det finns en stor brist på sådana förare i unionen.

30 Parlamentet har tillagt att eftersom förordning 2020/1055 antogs för nästan två år sedan, har de berörda företagen redan börjat anpassa sig. Parlamentet menar att förevarande ansökan om interimistiska åtgärder således ingavs för sent för att göra det möjligt att undvika att den omtvistade åtgärden får verkningar.

Bedömning

31 Av domstolens fasta praxis följer att ändamålet med ett interimistiskt förfarande är att säkerställa att det kommande slutliga avgörandet får full verkan, i syfte att undvika luckor i det rättsskydd som domstolen ska tillhandahålla. För att uppnå detta mål ska frågan huruvida omständigheterna ställer krav på skyndsamhet bedömas mot bakgrund av om det är nödvändigt att fatta ett

interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om den interimistiska åtgärden orsakas allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på denna part att styrka att denne inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida sådan skada. För att styrka en sådan allvarlig och irreparabel skada krävs det inte att det styrks att skadan kommer att inträffa med full säkerhet, utan det räcker att skadan kan förutses med en tillräcklig grad av sannolikhet (beslut av den 17 december 2018, kommissionen/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

32 Enligt denna rättspraxis ankommer det alltid på den part som ansöker om en interimistisk åtgärd att förklara och visa att det är sannolikt att en allvarlig och irreparabel skada skulle uppkomma. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder måste härvidlag ha tillgång till konkreta och precisa uppgifter, vilka stöds av detaljerade handlingar som gör det möjligt att undersöka exakt vilka konsekvenser som sannolikt skulle bli följden av att de begärda åtgärderna inte vidtas (se, för ett liknande resonemang, beslut av domstolens vice ordförande av den 13 april 2021, Litauen/parlamentet och rådet, C-541/20 R, ej publicerat, EU:C:2021:264, punkterna 19 och 20).

33 Det ankommer således i förevarande fall på Republiken Bulgarien att visa att tillämpningen av den omtvistade åtgärden under perioden mellan undertecknandet av förevarande beslut och avkunnandet av den slutliga domen i mål C-545/20, på ett sätt som är förutsägbart och med en tillräcklig grad av sannolikhet, kan medföra en allvarlig och irreparabel skada.

34 Det framgår av ansökan om interimistiska åtgärder att denna medlemsstat har åberopat skada till följd av den omtvistade åtgärdens inverkan på trafikbelastningen vid gränsövergångarna, på den ekonomiska och sociala situationen i vissa medlemsstater, på den inre marknadens funktion och på miljön.

35 Republiken Bulgarien kan med giltig verkan åberopa dessa olika skador som motiv för interimistiska åtgärder, eftersom medlemsstaterna är ansvariga för intressen som anses vara allmänna på det nationella planet och de kan försvara dem i ett interimistiskt förfarande (beslut av domstolens vice ordförande av den 13 april 2021, Litauen/parlamentet och rådet, C-541/20 R, ej publicerat, EU:C:2021:264, punkt 21).

36 Det ska följaktligen fastställas huruvida den bevisning som Republiken Bulgarien har lagt fram gör det möjligt att fastställa dels att uppkomsten av en eller flera av dessa skador är förutsebar med en tillräcklig grad av sannolikhet, dels att fastställa att samma skada är allvarlig och irreparabel.

37 Det ska i detta hänseende erinras om att förfarandet för interimistiska åtgärder inte är utformat för att fastställa komplicerade och mycket kontroversiella omständigheter. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder förfogar inte över nödvändiga medel för att utföra de nödvändiga kontrollerna, och i många fall är det svårt att genomföra dem i tid (beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punkt 54).

Den omtvistade åtgärdens inverkan på trafikbelastningen vid gränsövergångarna

38 Det framgår av den andra rapporten att det uppstår betydande tidsspillan vid varje gränspassage, oberoende av tillämpningen av den omtvistade åtgärden. Den förlängning av restiden som följer därav utgör således en av de omständigheter som i allmänhet ska beaktas av vägtransportföretagen när de organiserar sin verksamhet.

39 Det är visserligen inte uteslutet att tillämpningen av den omtvistade bestämmelsen, i avsaknad av åtgärder från de berörda medlemsstaterna i syfte att minska väntetiden vid gränsövergångarna, kan medföra en förlängning av denna väntetid och således tvinga de berörda varutransportföretagen att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att leveransfristerna iakttas och att deras fordonspark förvaltas korrekt.

40 De kostnader som härigenom uppkommer utgör emellertid en ekonomisk skada som, förutom i undantagsfall, inte kan anses vara irreparabel, eftersom en ekonomisk ersättning i regel kan medföra att den skadelidande åter försätts i den situation som rådde innan skadan uppkom (beslut av domstolens vice ordförande av den 13 april 2021, Litauen/parlamentet och rådet, C-541/20 R, ej publicerat, EU:C:2021:264, punkt 29).

41 Eftersom Republiken Bulgarien inte har åberopat några exceptionella omständigheter som har samband med risken för orimlig trafikbelastning vid gränsövergångarna, kan argumentet avseende denna risk inte styrka att kravet på skyndsamhet är uppfyllt.

De ekonomiska och sociala effekterna av den omtvistade åtgärden

42 Domstolen konstaterar inledningsvis att de ekonomiska och sociala effekterna av den omtvistade åtgärden i andra medlemsstater än Republiken Bulgarien, vilka har åberopats av såväl denna medlemsstat som av de medlemsstater som intervenerat till stöd för Bulgariens yrkanden, i förevarande fall inte räcker för att styrka att det föreligger en förutsebar risk för en allvarlig och irreparabel skada.

43 Även om Republiken Bulgarien i allmänna ordalag har hänvisat till den skada som andra medlemsstater har lidit, gäller nämligen de precisare uppgifterna, på vilka Bulgarien grundar sin argumentation, oftast endast situationen för bulgariska företag.

44 Republiken Bulgarien har visserligen nämnt de ytterligare kostnader som en tillämpning av den omtvistade åtgärden skulle kunna medföra för transportföretag från andra medlemsstater. Dessa extra kostnader kan emellertid inte i sig, mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 40 i förevarande beslut, anses visa på en allvarlig och irreparabel skada.

45 Även om Republiken Estland och Republiken Polen har hänvisat till de ekonomiska och sociala effekterna av den omtvistade åtgärden på deras respektive territorier, har de inte lagt fram någon bevisning för att styrka dessa effekter.

46 Vad slutligen gäller Republiken Malta, framgår det av den rapport som denna medlemsstat har ingett att tillämpningen av de åtgärder som avses i rapporten kan påverka transportsektorn på så sätt att 96 arbetstillfällen går förlorade i stället för att 51 nya arbetstillfällen skapas. En sådan tillämpning skulle dessutom på sin höjd innebära att verksamheten upphör vad avser 43 lastbilar.

47 Sådana verkningar, om de antas vara bevisade, är emellertid inte tillräckligt omfattande för att de ska anses utgöra en allvarlig och irreparabel skada.

48 När det gäller Republiken Bulgariens ekonomiska och sociala situation, framgår det av övervägandena i punkt 44 i förevarande beslut att den kostnadsökning som transportföretagen i denna medlemsstat skulle drabbas av till följd av tillämpningen av den omtvistade åtgärden inte i sig utgör en allvarlig och irreparabel skada, vilket Republiken Bulgarien för övrigt har medgett.

49 Däremot skulle dessa kostnader vara relevanta för förevarande förfarande om det hade fastställs att de är av sådan omfattning att de med nödvändighet framtvingar en omstrukturering av transportsektorn i Bulgarien som i denna medlemsstat kan medföra en betydande minskning av bruttonationalprodukten eller en avsevärd ökning av arbetslösheten.

50 Utan att det är nödvändigt att uttala sig om tillförlitligheten av de uppskattningar som Republiken Bulgarien har lämnat avseende den potentiella ökningen av de bulgariska transportföretagens kostnader, konstateras, för det första, att det inte kan uteslutas att tillämpningen av den omtvistade åtgärden ger upphov till vissa ytterligare kostnader för dessa transportföretag, eftersom den nödvändigtvis innebär att deras fordon regelbundet återvänder till denna medlemsstat.

51 Enbart den omständigheten att många företag i den bulgariska transportsektorn är av mindre storlek räcker emellertid inte för att, i avsaknad av precisare uppgifter om dessa företags ekonomiska situation, visa att dessa företag inte skulle kunna bära de kostnader som följer av tillämpningen av den omtvistade åtgärden och att de således skulle tvingas att upphöra med sin verksamhet, att omdirigera den till andra verksamhetsområden eller etablera sig i andra medlemsstater.

52 För det andra förefaller Republiken Bulgariens argument avseende de ekonomiska och sociala effekterna av den omtvistade åtgärden huvudsakligen grunda sig på de prognoser som gjorts i den första rapporten om inkomster för företag inom den bulgariska transportsektorn samt uppgifter om risken att sådana företag upphör med sin verksamhet och att arbetstillfällen går förlorade inom denna sektor.

53 Till att börja med presenteras denna rapport uttryckligen som en bedömning av effekterna av en kombinerad tillämpning av en rad regler om bland annat hur förare regelbundet måste återvända till etableringsmedlemsstaten, förarnas arbets- och viloförhållanden samt utövandet av cabotagetrafik. Av denna anledning är det inte möjligt att utifrån nämnda rapport avgöra i vilken utsträckning den ekonomiska och sociala utveckling som beskrivs däri kan anses ha samband med tillämpningen av den omtvistade åtgärden och huruvida denna utveckling skulle kunna undvikas redan genom att denna enda åtgärd suspenderas.

54 Även om det är riktigt att det i den första rapporten anges att tillämpningen av de åtgärder som avses i rapporten kommer att leda till en djupgående omstrukturering av den bulgariska transportsektorn, anges det inte i rapporten inom vilken tidsram denna omstrukturering kan antas äga rum.

55 Slutligen grundar sig bedömningen i denna rapport av antalet fordon som kommer att upphöra med sin verksamhet och antalet arbetstillfällen som kommer att går förlorade i Bulgarien – vilket är de följdverkningar i form av ekonomiska och sociala konsekvenser som Republiken Bulgarien har gjort gällande – på en extrapolering av de svar som 57 bulgariska företag lämnat i en undersökning, trots att det framgår av nämnda rapport att sektorn för godstransport på väg i denna medlemsstat omfattar 12 700 företag och att det inte på något sätt har gjorts gällande i samma rapport att de företag som deltog i undersökningen utgör ett representativt urval inom denna sektor.

56 Mot bakgrund av det ovan anförda kan uppgifterna i den första rapporten inte anses visa att den ekonomiska och sociala skada som Republiken Bulgarien har gjort gällande vid tillämpningen av den omtvistade åtgärden var förutsebar, med en tillräcklig grad av sannolikhet, innan den slutliga domen i mål C-545/20 avkunnas.

57 För det tredje innehåller den andra rapporten inga uppgifter som stöder Republiken Bulgariens argument avseende de ekonomiska och sociala effekterna av den omtvistade åtgärden.

58 Tvärtom dras den slutsatsen i rapporten att företagen i Östeuropa, även om de merkostnader som följer av tillämpningen av den omtvistade åtgärden inbegrips, kommer att behålla en konkurrensfördel inom sektorn för godstransport på väg, varför det är troligt att denna sektor inte kommer att bli föremål för omstrukturering inom unionen.

59 I rapporten anges dessutom att de förutsebara negativa konsekvenserna för förarnas möjlighet att behålla sina anställningar till följd av tillämpningen av den omtvistade åtgärden med nödvändighet kommer att vara begränsade, eftersom det finns ett otillräckligt antal förare inom unionen.

60 Av det ovan anförda följer att den bevisning som Republiken Bulgarien har lagt fram inte är tillräcklig för att styrka att de ekonomiska och sociala effekterna av tillämpningen av den omtvistade åtgärden, på ett förutsebart sätt, kan medföra en allvarlig och irreparabel skada.

Den omtvistade åtgärdens inverkan på den inre marknadens funktion

61 Det ska understrykas att effekterna av den omtvistade åtgärden på den inre marknadens funktion, som Republiken Bulgarien har åberopat, enligt denna medlemsstat följer av en minskning av utbudet av godstransport på väg inom unionen. Denna minskning av utbudet av godstransport på väg är en följd av att många företag inom denna sektor upphör med sin verksamhet, vilket skulle bli följden om denna åtgärd tillämpades.

62 Det framgår emellertid av punkterna 42–60 i förevarande beslut att Republiken Bulgarien inte har visat att det, innan den slutliga domen i mål C-545/20 meddelas, var förutsebart att sådan verksamhet skulle komma att upphöra.

63 Av detta följer att denna medlemsstat inte heller har visat att den omtvistade åtgärdens påstådda effekter på den inre marknadens funktion är förutsebara.

Den omtvistade åtgärdens miljöeffekter

64 Republiken Bulgarien har, i syfte att visa att det föreligger en risk för att en miljöskada uppkommer, gjort gällande att det föreligger en risk för att utsläppen av vissa gaser ökar, vilket framgår av uppgifter i den första rapporten och, i hela unionen, vilket påstås framgå av de uppgifter som anges i den andra rapporten.

65 När det gäller de sifferuppgifter som lagts fram i den första rapporten för att visa att det finns en risk för att de bulgariska transportföretagen kommer att skada miljön, ska det påpekas att dessa endast avser utsläppen av koldioxid.

66 De metodbegränsningar som kringgärdar denna rapport, och som nämns i punkterna 53 och 55 i förevarande beslut, gör att det inte heller är möjligt att grunda sig på denna rapport för att bedöma de eventuella effekterna av den omtvistade åtgärden på dessa utsläpp.

67 Rapporten innehåller nämligen inga närmare uppgifter om hur var och en av de åtgärder som avses i rapporten kan förväntas bidra till den ökning av utsläppen av koldioxid som nämns i rapporten. Vad för det andra gäller verkningarna av den omtvistade åtgärden förutsätts denna ökning följa av att man tvingas göra ett stort antal tomkörningar. Den förväntade frekvensen av de tomkörningar som ligger till grund för uppskattningen i samma rapport har fastställts på grundval av uppgifter från det urval av företag som deltagit i undersökningen i fråga, vilka redan har konstaterats vara icke-representativa.

68 Beräkningen av ökningen av utsläppen av koldioxid görs i den första rapporten genom att samtliga lastbilar som används inom den bulgariska sektorn för internationell godstransport på väg tillskrivs utförandet av tomkörningar, trots att det framgår av denna rapport att 53 procent av fordonen inom denna sektor används för verksamhet som omfattar transportuppdrag som understiger åtta veckor och följaktligen inte kommer att ändra sin nuvarande praxis för att rätta sig efter den omtvistade åtgärden.

69 Vad gäller de siffror som Republiken Bulgarien har åberopat för att visa att det finns en risk för att transportföretagen i hela unionen kommer att skada miljön, konstateras att denna medlemsstat till stor del stöder sig på ett av de antaganden som anges i den andra rapporten, nämligen att företagen inom transportsektorn kommer att rätta sig efter den omtvistade åtgärden utan att denna sektor omstruktureras.

70 Flera av de omständigheter som Republiken Bulgarien har anfört talar emot att denna hypotes kommer att förverkligas, vilket parlamentet och rådet för övrigt anser vara en rent teoretisk utveckling. Denna medlemsstat har, för att styrka den ekonomiska och sociala skada som den har hävdat, gjort gällande att transportsektorn kommer att bli föremål för en betydande omstrukturering om den omtvistade åtgärden tillämpas. Nämnda medlemsstat har anfört att 46 procent av de transporter som genomförs av bulgariska transportföretag för att rätta sig efter denna åtgärd är tomkörningar. Beräkningarna i den andra rapporten, om vad som kommer att hända om ingen omstrukturering sker, grundar sig dock på antagandet att 100 procent av de transporter som krävs för att följa nämnda åtgärd är tomkörningar.

71 Det ska vidare påpekas att bedömningen av antalet fordon som används för transportuppdrag som överstiger åtta veckor, vilken är avgörande för att beräkna de ytterligare utsläpp som kan bli följden av att den omtvistade åtgärden tillämpas, bygger på en extrapolering av de uppgifter som inhämtats inom ramen för en undersökning hos ett urval av transportörer som i den andra rapporten beskrivs som otillräckligt med hänsyn till storleken på marknaden för internationell vägtransport.

72 Även om det inte kan uteslutas att tillämpningen av den omtvistade åtgärden kan öka utsläppen av vissa gaser, är det under dessa omständigheter inte möjligt att utifrån de handlingar som Republiken Bulgarien har ingett exakt uppskatta omfattningen av denna ökning.

73 Vad gäller den allvarliga och irreparabla karaktären av nämnda ökning ska det påpekas, såsom parlamentet och rådet har understrukit, att utsläppen av koldioxid, kväveoxid och fina partiklar är föremål för särskilda unionsrättsliga bestämmelser.

74 I förordning 2018/842 fastställs skyldigheter för varje medlemsstat vad gäller begränsning av utsläpp av växthusgaser, däribland koldioxid, medan direktiv 2008/50 föreskriver nationella mål för begränsning av exponering för fina partiklar samt gränsvärden för kväveoxid och fina partiklar.

75 Av detta följer att även om man utgår från de högsta siffror som Republiken Bulgarien har lagt fram, innebär tillämpningen av den omtvistade åtgärden endast en måttlig ökning av utsläppen av koldioxid, kväveoxid och fina partiklar. Det har inte visats att denna ökning på medellång sikt skulle kunna äventyra bevarandet av luftkvaliteten och kampen mot den globala uppvärmningen (se, analogt, beslut av domstolens ordförande av den 2 oktober 2003, kommissionen/Österrike, C-320/03 R, EU:C:2003:543, punkt 98).

76 För övrigt kan de kostnader som följer av den ökning av utsläppen av kväveoxid och fina partiklar som Republiken Bulgarien har hänvisat till, med avseende på deras belopp för hela unionen, inte visa att den skada som Republiken Bulgarien påstår sig ha lidit är allvarlig.

77 Det kan följaktligen konstateras att den bevisning som Republiken Bulgarien har lagt fram inte är tillräcklig för att styrka att de miljömässiga effekterna av tillämpningen av den omtvistade åtgärden på ett förutsebart sätt kan medföra en allvarlig och irreparabel skada.

78 Mot bakgrund av det ovan anförda framgår att Republiken Bulgarien inte har styrkt att tillämpningen av den omtvistade åtgärden, under perioden mellan undertecknandet av förevarande beslut och avkunnandet av den slutliga domen i mål C-545/20, kan medföra en allvarlig och irreparabel skada som är förutsebar med en tillräcklig grad av sannolikhet och att kravet på skyndsamhet således är uppfyllt.

79 Med hänsyn till att villkoren för att bevilja interimistiska åtgärder är kumulativa ska ansökan om interimistiska åtgärder avslås utan att det är nödvändigt att ta ställning till huruvida villkoren avseende *fumus boni juris* och avseende intresseavvägningen är uppfyllda.

80 Enligt artikel 137 i rättegångsreglerna ska beslut om rättegångskostnader meddelas i den slutliga domen eller i det beslut genom vilket förfarandet avslutas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolens vice ordförande följande:

1) Ansökan om interimistiska åtgärder avslås.

2) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter