Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS VICEPRÆSIDENT

3. juni 2022 *

»Særlige rettergangsformer – artikel 263 TEUF – søgsmål med påstand om annullation af en EU-retsakt – artikel 278 TEUF – anmodning om udsættelse af gennemførelsen af denne retsakt – transport – forordning (EU) 2020/1055 – en virksomheds forpligtelse til at foranstalte, at dens køretøjer vender tilbage til etableringsmedlemsstaten – uopsættelighed – forringelse af en medlemsstats økonomiske og sociale situation – skade på miljøet«

I sag C-545/20 R,

angående en anmodning om udsættelse af gennemførelse i henhold til artikel 278 TEUF, indgivet den 13. december 2021,

Republikken Bulgarien ved M. Georgieva og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Estland ved N. Grünberg og M. Kriisa, som befuldmægtigede,

Republikken Letland ved J. Davidoviča, K. Pommere og I. Romanovska, som befuldmægtigede,

Republikken Litauen ved K. Dieninis, R. Dzikovič og V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, som befuldmægtigede,

Republikken Malta ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget, bistået af abogado D. Sarmiento Ramírez-Escudero,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

Rumænien ved L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Liţu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Europa-Parlamentet ved I. Anagnostopoulou, O. Denkov og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede,

* Processprog: bulgarsk.

Rådet for Den Europæiske Union ved I. Gurov, A. Norberg og L. Vétillard, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved M. Søndahl Wolff, som befuldmægtiget,

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og D. Klebs, som befuldmægtigede,

Den Hellenske Republik ved S. Chala, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik ved A.-L. Desjonquères, A. Ferrand og N. Vincent, som befuldmægtigede,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af procuratore dello Stato A. Lipari og avvocato dello Stato G. Santini,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux, som befuldmægtiget,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bultermann og J. Langer, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved A. Posch og J. Schmoll, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLENS VICEPRÆSIDENT,

efter at have hørt generaladvokat M. Szpunar,

afsagt følgende

Kendelse

1 Republikken Bulgarien har med sin anmodning om foreløbige forholdsregler nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af principalt artikel 1, nr. 3), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1055 af 15. juli 2020 om ændring af forordning (EF) nr. 1071/2009, (EF) nr. 1072/2009 og (EU) nr. 1024/2012 med henblik på at tilpasse dem til udviklingen i vejtransportsektoren (EUT 2020, L 249, s. 17), for så vidt som bestemmelsen fastsætter artikel 5, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler om betingelser for udøvelse af vejtransporterhvervet og om ophævelse af Rådets direktiv 96/26/EF (EUT 2009, L 300, s. 51), subsidiært denne artikel 1, nr. 3), i sin helhed, eller mere subsidiært forordning 2020/1055 i sin helhed.

2 Anmodningen er blevet indgivet efter denne medlemsstats anlæggelse den 23. oktober 2020 af et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis eller i givet fald fuldstændig annullation af forordning 2020/1055.

Retsforskrifter

3 Artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 bestemmer som følger:

»Artikel 5 [i forordning nr. 1071/2009] affattes således:

[…]

1. For at opfylde kravet i artikel 3, stk. 1, litra a), skal virksomheden i etableringsmedlemsstaten:

[…]

b) planlægge sin flåde af køretøjers aktiviteter på en sådan måde, at det sikres, at køretøjer, som virksomheden råder over, og som anvendes til international transport, vender tilbage til en af driftscentralerne i denne medlemsstat senest otte uger efter, at de har forladt den

[…]«

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

4 Ved afgørelser vedtaget af Domstolens vicepræsident den 11. januar og den 3. februar 2022 har Republikken Malta og Republikken Polen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Bulgariens påstande.

5 Republikken Bulgarien har nedlagt følgende påstande:

– Der træffes bestemmelse om udsættelse af gennemførelsen af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055, for så vidt som bestemmelsen fastsætter artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1071/2009, indtil der er afsagt endelig dom i sag C-545/20.

– Subsidiært træffes der bestemmelse om udsættelse af gennemførelsen af artikel 1, nr. 3), i forordning 2020/1055 i sin helhed, indtil der er afsagt endelig dom i sag C-545/20.

– Mere subsidiært træffes der bestemmelse om udsættelse af gennemførelsen af denne forordning i sin helhed, indtil der er afsagt endelig dom i sag C-545/20.

– Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

6 Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at anmodningen om foreløbige forholdsregler forkastes, og om, at Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Anmodningen om foreløbige forholdsregler

7 Artikel 160, stk. 3, i Domstolens procesreglement bestemmer, at anmodninger om foreløbige forholdsregler skal angive »sagens genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den foreløbige forholdsregel, anmodningen vedrører, umiddelbart forekommer begrundet«.

8 Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler kan således kun foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Den retsinstans, der skal træffe afgørelse om foreløbige forholdsregler, skal i givet fald ligeledes foretage en interesseafvejning. Disse betingelser er kumulative, således at anmodningen om foreløbige forholdsregler skal forkastes, såfremt en af betingelserne ikke er opfyldt (kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

9 I forbindelse med undersøgelsen af de nævnte betingelser råder dommeren i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit, henset til sagens særegenheder, afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves, samt rækkefølgen for denne undersøgelse, eftersom ingen EU-retlig bestemmelse pålægger denne et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 16.7.2021, ACER mod Aquind, C-46/21 P-R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:633, præmis 16).

10 I den foreliggende sag skal uopsættelighedsbetingelsen undersøges først.

Argumenter

11 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at anvendelsen af den forpligtelse for en virksomhed til at foranstalte, at dens køretøjer vender tilbage til etableringsmedlemsstaten, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1071/2009, som ændret ved forordning 2020/1055 (herefter »den omtvistede foranstaltning«), vil medføre et alvorligt og uopretteligt tab for chauffører fra Bulgarien og fra andre medlemsstater i Østeuropa.

12 Forudsigeligheden af dette tab fremgår af en rapport fra oktober 2019, som blev ajourført i februar 2020, og som var bestilt af en bulgarsk sammenslutning af erhvervsdrivende inden for vejtransporterhvervet (herefter »den første rapport«), samt af en rapport fra februar 2021, der var bestilt af Europa-Kommissionen (herefter »den anden rapport«).

13 Anvendelsen af den omtvistede foranstaltning vil generelt som følge af fordelingen af udbuddet og efterspørgslen på markedet for tjenesteydelser inden for godstransport indebære, at der bliver gennemført yderligere kørsel med lastbiler uden last (herefter »tomkørsler«). Republikken Bulgarien har nærmere bestemt gjort gældende, at 46% af de køretøjer, som skal vende tilbage til denne medlemsstat for at efterkomme den omtvistede foranstaltning, vil gennemføre denne rejse uden last.

14 For det første vil denne situation kunne skade miljøet og således forårsage et tab, der i sagens natur er uopretteligt.

15 Den nævnte situation kan nemlig føre til emissionen på yderligere 2,9 mio. tons kuldioxid (CO_2), dvs. en stigning på 4,6% af emissionerne fra international vejgodstransport. De bulgarske transportvirksomheders supplerende emissioner anslås til 71 162 tons CO_2, dvs. en stigning på 2% af de samlede emissioner fra bulgarske køretøjer til international godstransport. Disse yderligere CO_2-emissioner kan bringe medlemsstaternes overholdelse af deres forpligtelser til at begrænse sådanne emissioner i fare.

16 Desuden kan anvendelsen af den omtvistede foranstaltning medføre yderligere nitrogenoxidemissioner (NOx) på 107 tons til 619 tons, dvs. en stigning fra 1,35% til 7,81% for sådanne emissioner, og yderligere emissioner af fine partikler ($PM_{2,5}$) på 38 tons til 221 tons, dvs. en stigning fra 0,86% til 4,98% for sådanne emissioner. Omkostningerne til denne luftforurening anslås til mellem 4,5 mio. EUR og 25,9 mio. EUR i hele Den Europæiske Union.

17 For det andet følger en øget overbelastning af grænseovergangssteder beliggende uden for Schengenområdet af den forøgede kørsel, der gennemføres af bulgarske transportvirksomheder, som vil være resultatet af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning. Følgelig kan disse transportvirksomheders overholdelse af leveringsfristerne vanskeliggøres, og forvaltningen af deres vognpark blive forringet, hvilket indebærer en utilfredshed for deres kunder og en forringelse af distributionslogistiknettene.

18 For det tredje har anvendelsen af den omtvistede foranstaltning skadelige økonomiske og sociale konsekvenser.

19 Driftsomkostningerne for transportvirksomheder, der er etableret i medlemsstater i Østeuropa, vil således stige med 3 mia. EUR, dvs. gennemsnitligt 11 000 EUR pr. køretøj. Desuden vil disse transportvirksomheder lide et indtægtstab som følge af forøgelsen af tomkørsler. Med henblik på at undgå disse virkninger af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning kan visse transportvirksomheder vælge at overføre deres aktiviteter til andre medlemsstater, en overførsel, som i sig selv medfører tilbagevendende og ad hoc-omkostninger.

20 Mere end 80% af de lastbiler, der jævnligt passerer de europæiske grænser, tilhører små og mellemstore virksomheder, som er særligt sårbare. Ifølge Republikken Bulgarien vil 36% af køretøjer til international godstransport derfor indstille deres virksomhed i denne medlemsstat, hvilket vil have konsekvenser for nævnte medlemsstats bruttonationalprodukt og kan føre til nedlæggelsen af stillingerne for 14 000 ansatte i den bulgarske sektor for international godstransport.

21 Visse af de påviste økonomiske konsekvenser kan eventuelt resultere i betaling af en erstatning. Det er derimod ikke sikkert, at de virksomheder, der er tvunget til at indstille deres virksomhed, at overføre den til en anden medlemsstat end Bulgarien eller til andre sektorer, vil kunne genoptage deres aktiviteter senere inden for transportsektoren i Bulgarien. Tilsvarende kan forringelsen af levestandarden for lønmodtagere, der har mistet deres arbejde, og de sociale konsekvenser af forringelsen af den økonomiske situation ikke efterfølgende give anledning til betaling af en erstatning.

22 For det fjerde vil indstillingen af visse transportvirksomheders aktiviteter mindske logistikkædernes kapacitet og være til skade for det indre markeds funktion.

23 Republikken Estland, Republikken Malta og Republikken Polen har støttet Republikken Bulgariens argumentation vedrørende risikoen for, at der indtræder skader af miljømæssig, økonomisk og social karakter. Republikken Malta har i denne henseende henvist til en rapport vedrørende denne medlemsstats situation, der blev udarbejdet i november 2020.

24 Parlamentet og Rådet har gjort gældende, at Republikken Bulgarien ikke har godtgjort, at der i tilfælde af anvendelse af den omtvistede foranstaltning er risiko for, at der indtræder et alvorligt og uopretteligt tab, før der afsiges dom i sag C-545/20.

25 For det første har de kritiseret den metode, der blev fulgt ved udarbejdelsen af den første og den anden rapport, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, for så vidt som de bl.a. hviler på urealistiske antagelser, navnlig hvad angår antallet af tomkørsler, og at de indebærer ekstrapoleringer foretaget på grundlag af oplysninger fra stikprøver, der er mindre repræsentative.

26 For det andet er vurderingerne vedrørende den hævdede miljøskade mindre pålidelige og delvist selvmodsigende, mens de afholdte omkostninger ikke er væsentlige. Desuden har Republikken Bulgarien ikke taget hensyn til den omstændighed, at medlemsstaterne er underlagt forpligtelser med hensyn til emissioner af CO_2 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/842 af 30. maj 2018 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/842 af 30. maj 2018 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og om ændring af forordning (EU) nr. 525/2013 (EUT 2018, L 156, s.26) og af koncentrationer i luften af NOx samt af $PM_{2,5}$ i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

27 For det tredje er de skøn, der er fremlagt med hensyn til overbelastning af grænseovergangsstederne, åbenbart urigtige.

28 For det fjerde er de omkostninger, der følger af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning, ikke uoprettelige og er overvurderede på grund af den manglende hensyntagen til, at der i den gældende EU-ret findes en forpligtelse til at etablere et driftssted i etableringsmedlemsstaten.

29 Republikken Bulgarien har desuden ikke godtgjort, at de bulgarske virksomheders eventuelle tab af markedsandele er varige, henset til transportsektorens kendetegn, som fremgår af den anden rapport. Det er desuden usandsynligt, at lastbilchauffører vil miste deres arbejde, eftersom der foreligger en betydelig mangel på sådanne chauffører i EU.

30 Parlamentet har tilføjet, at for så vidt som forordning 2020/1055 blev vedtaget for næsten to år siden, er de berørte virksomheder allerede begyndt at tilpasse sig, og den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler er således indgivet for sent til at undgå, at den omtvistede foranstaltning får virkning.

Bedømmelse

31 Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med en sag om foreløbige forholdsregler at sikre den fulde virkning af den fremtidige endelige afgørelse med henblik på at undgå en lakune i den retsbeskyttelse, som Domstolen sikrer. Det er for at opfylde denne målsætning, at uopsætteligheden skal vurderes i forhold til, hvor nødvendigt det er, at der træffes en foreløbig afgørelse med henblik på at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for den part, der anmoder om

den midlertidige beskyttelse. Det er denne part, som skal godtgøre, at parten ikke kan afvente afgørelsen i hovedsagen uden at risikere at blive påført et sådant tab. Med henblik på at godtgøre, at der foreligger et sådant alvorligt og uopretteligt tab, er det ikke nødvendigt, at det godtgøres, at der er en absolut vished for, at tabet indtræder. Det er tilstrækkeligt, at tabet kan forudsiges med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed (kendelse af 17.12.2018, Kommissionen mod Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

32 I henhold til denne retspraksis påhviler det altid den part, der anmoder om, at der træffes en foreløbig forholdsregel, at påvise og godtgøre sandsynligheden for, at der vil indtræde et alvorligt og uopretteligt tab. I denne forbindelse skal dommeren i sager om foreløbige forholdsregler råde over konkrete og præcise oplysninger, der underbygges af detaljerede dokumenter, som gør det muligt at undersøge de præcise konsekvenser af, at de anmodede forholdsregler ikke anordnes (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 13.4.2021, Litauen mod Parlamentet og Rådet, C-541/20 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:264, præmis 19 og 20).

33 I det foreliggende tilfælde påhviler det således Republikken Bulgarien at godtgøre, at anvendelsen af den omtvistede foranstaltning i perioden mellem underskrivelsen af nærværende kendelse og afsigelsen af endelig dom i sag C-545/20 på forudsigelig vis og med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed vil kunne medføre et alvorligt og uopretteligt tab.

34 Det fremgår af anmodningen om foreløbige forholdsregler, at denne medlemsstat har påberåbt sig tab som følge af virkningerne af den omtvistede foranstaltning for overbelastningen ved grænseovergangsstederne, for visse medlemsstaters økonomiske og sociale situation, for det indre markeds funktion og for miljøet.

35 Republikken Bulgarien kan med føje påberåbe sig disse forskellige tab med henblik på at opnå, at der anordnes foreløbige forholdsregler, eftersom medlemsstaterne er ansvarlige for de interesser, der på nationalt plan anses for almene, og de kan sikre forsvaret heraf inden for rammerne af en sag om foreløbige forholdsregler (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 13.4.2021, Litauen mod Parlamentet og Rådet, C-541/20 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:264, præmis 21).

36 Det skal derfor afgøres, om de beviser, som Republikken Bulgarien har fremlagt, gør det muligt at fastslå, dels at en eller flere af disse tabs indtræden kan forudsiges med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed, dels at de samme tab er af alvorlig og uoprettelig karakter.

37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at formålet med en sag om foreløbige forholdsregler ikke er at fastslå, om faktiske omstændigheder, der er stærkt omdiskuterede, foreligger. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler råder ikke over de nødvendige midler til at foretage den krævede kontrol, og i mange tilfælde kan en sådan kontrol kun vanskeligt foretages i tide (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 54).

Den omtvistede foranstaltnings virkninger for overbelastningen af grænseovergangsstederne

38 Det fremgår af den anden rapport, at passagen ved grænseovergangsstederne, uafhængigt af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning, indebærer betydelig ventetid. Den forlængelse af køretiden, som følger heraf, udgør således et af de elementer, som transportvirksomheder generelt skal tage hensyn til ved tilrettelæggelsen af deres aktiviteter.

39 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at anvendelsen af den omtvistede foranstaltning i mangel af foranstaltninger vedtaget af de berørte medlemsstater med det formål at reducere ventetiden ved grænseovergangsstederne kan medføre en forøgelse af denne ventetid og således pålægge de pågældende godstransportvirksomheder at iværksætte yderligere midler for at sikre overholdelsen af leveringsfrister og en god forvaltning af deres vognpark.

40 De således forårsagede omkostninger udgør imidlertid et økonomisk tab, der ikke, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, kan anses for uopretteligt, idet en økonomisk erstatning som hovedregel kan genoprette skadelidtes økonomiske situation, som den forelå, før tabet indtrådte (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 13.4.2021, Litauen mod Parlamentet og Rådet, C-541/20 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:264, præmis 29).

41 Eftersom Republikken Bulgarien ikke har henvist til ekstraordinære omstændigheder forbundet med risikoen for overbelastning af grænseovergangsstederne, kan argumentationen vedrørende denne risiko følgelig ikke godtgøre, at uopsættelighedsbetingelsen er opfyldt.

Den omtvistede foranstaltnings økonomiske og sociale virkninger

42 Indledningsvis bemærkes, at de økonomiske og sociale virkninger af den omtvistede foranstaltning i andre medlemsstater end Republikken Bulgarien, som både denne medlemsstat og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for dens påstande, har påberåbt sig, ikke i det foreliggende tilfælde er tilstrækkelige til at godtgøre, at det er forudsigeligt, at der vil indtræde et alvorligt og uopretteligt tab.

43 Selv om Republikken Bulgarien for det første generelt henviser til det tab, som andre medlemsstater har lidt, henviser de mere præcise oplysninger, som den støtter sin argumentation på, generelt udelukkende til situationen for bulgarske virksomheder,

44 Republikken Bulgarien har ganske vist nævnt de yderligere omkostninger, som anvendelsen af den omtvistede foranstaltning kan medføre for transportvirksomheder fra andre medlemsstater. Disse yderligere omkostninger kan imidlertid ikke i sig selv i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende kendelses præmis 40, anses for at udgøre et alvorligt og uopretteligt tab.

45 Selv om Republikken Estland og Republikken Polen har henvist til den omtvistede foranstaltnings økonomiske og sociale virkninger for deres respektive områder, har de ikke fremlagt noget bevis, der kan godtgøre, at disse virkninger faktisk foreligger.

46 Hvad endelig angår Republikken Malta fremgår det af den rapport, som denne medlemsstat har fremlagt, at anvendelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne rapport, kan have virkninger for transportsektoren fra oprettelsen af 51 nye arbejdspladser til nedlæggelsen af 96 arbejdspladser. Desuden medfører denne anvendelse højst, at virksomheden indstilles med hensyn til 43 lastbiler.

47 Selv om det antages, at sådanne virkninger er godtgjort, har de imidlertid ikke et omfang, der er tilstrækkeligt til, at de kan anses for at udgøre et alvorligt og uopretteligt tab.

48 Hvad angår Republikken Bulgariens økonomiske og sociale situation fremgår det af betragtningerne i nærværende kendelses præmis 44, at den forøgelse af omkostningerne, som transportvirksomhederne i denne medlemsstat er udsat for som følge af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning, ikke i sig selv udgør et alvorligt og uopretteligt tab, hvilket Republikken Bulgarien i øvrigt har anerkendt.

49 Disse omkostninger er derimod relevante for den foreliggende sag, hvis det godtgøres, at de er af et sådant omfang, at de nødvendigvis indebærer en omstrukturering af transportsektoren i Bulgarien, der i denne medlemsstat kan medføre et betydeligt fald i bruttonationalproduktet eller en betydelig stigning i arbejdsløshedsprocenten.

50 I denne henseende skal det ganske vist for det første – uden at det er nødvendigt at tage stilling til pålideligheden af de estimater, som Republikken Bulgarien har fremlagt vedrørende den potentielle forøgelse af de bulgarske transportvirksomheders omkostninger – konstateres, at det ikke kan udelukkes, at anvendelsen af den omtvistede foranstaltning vil medføre visse yderligere omkostninger for disse transportvirksomheder, for så vidt som den nødvendigvis indebærer en regelmæssig tilbagevenden af deres køretøjer til denne medlemsstat.

51 Den omstændighed alene, at mange virksomheder i den bulgarske transportsektor er af begrænset størrelse, er imidlertid ikke tilstrækkelig til i mangel af mere præcise oplysninger om disse virksomheders økonomiske situation at godtgøre, at disse virksomheder ikke vil være i stand til at betale de omkostninger, der følger af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning, og at de derfor vil være tvunget til at indstille deres virksomhed, at overføre denne til andre erhvervssektorer eller til at etablere sig i andre medlemsstater.

52 For det andet synes Republikken Bulgariens argumentation vedrørende de økonomiske og sociale virkninger af den omtvistede foranstaltning i det væsentlige at være baseret på de prognoser, der fremgår af den første rapport for så vidt angår indtægterne for virksomheder i den bulgarske transportsektor, indstilling af sådanne virksomheders aktiviteter og nedlukning af arbejdspladser i denne sektor.

53 Det skal imidlertid indledningsvis fastslås, at denne rapport udtrykkeligt er fremstillet således, at den har til formål at vurdere virkningerne af en kombineret anvendelse af en række regler, der bl.a. vedrører den regelmæssige tilbagevenden af chaufførerne til den medlemsstat, hvor de er etableret, deres arbejdsvilkår og hviletider samt udøvelse af cabotagekørsel. Af denne grund gør den nævnte rapport det ikke muligt at afgøre, i hvilket omfang de økonomiske og sociale udviklinger, som den beskriver, kan antages at følge af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning og vil kunne undgås ved en ophævelse af denne foranstaltning.

54 Det bemærkes dernæst, at selv om det er korrekt, at det i den første rapport anføres, at anvendelsen af de foranstaltninger, den omhandler, vil medføre en dybtgående omstrukturering af den bulgarske transportsektor, angiver den ikke, inden for hvilken frist omstruktureringen skal finde sted.

55 Endelig er den vurdering, der er foretaget i denne rapport af antallet af køretøjer, som vil blive taget ud af drift, og antallet af arbejdspladser, der vil blive nedlagt i Bulgarien som følge af de økonomiske og sociale konsekvenser, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, baseret på en ekstrapolering af besvarelserne af en undersøgelse fra 57 bulgarske virksomheder, selv om det

fremgår af nævnte rapport, at vejtransportsektoren i denne medlemsstat omfatter 12 700 virksomheder, og at det på ingen måde i samme rapport hævdes, at de virksomheder, der har deltaget i undersøgelsen, udgør et repræsentativt udsnit af denne sektor.

56 Henset til det ovenstående kan de elementer, der fremgår af den første rapport, ikke anses for at godtgøre forudsigeligheden med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed for en indtræden, før afsigelsen af en endelig dom i sag C-545/20, af det økonomiske og sociale tab, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, i tilfælde af anvendelse af den omtvistede foranstaltning.

57 For det tredje indeholder den anden rapport ingen oplysninger til støtte for Republikken Bulgariens argumentation vedrørende den omtvistede foranstaltnings økonomiske og sociale virkninger.

58 Tværtimod konkluderes det i rapporten, at selv om de meromkostninger, som anvendelsen af den omtvistede foranstaltning indebærer, medtages, vil virksomhederne i Østeuropa bevare en konkurrencefordel i sektoren for vejgodstransport, og det udledes heraf, at det er sandsynligt, at der ikke vil ske nogen omstrukturering af denne sektor i EU.

59 Desuden fremgår det af den nævnte rapport, at de forudsigelige konsekvenser af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning for chaufførernes adgang til beskæftigelse nødvendigvis vil være begrænsede som følge af det utilstrækkelige antal chauffører, der er til rådighed i EU.

60 Det følger af det ovenstående, at de beviser, som Republikken Bulgarien har fremlagt, ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at de økonomiske og sociale virkninger af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning på forudsigelig vis kan medføre et alvorligt og uopretteligt tab.

Den omtvistede foranstaltnings virkninger for det indre markeds funktion

61 Det skal fremhæves, at den omtvistede foranstaltnings virkninger for det indre markeds funktion, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, ifølge denne medlemsstat skyldes en reduktion i udbuddet af vejgodstransport inden for EU. Denne reduktion i udbuddet af vejgodstransport vil for sin del være resultatet af, at mange virksomheder inden for denne sektor vil indstille deres aktiviteter som følge af anvendelsen af denne foranstaltning.

62 Det fremgår imidlertid af nærværende kendelses præmis 42-60, at Republikken Bulgarien ikke har godtgjort, at det er forudsigeligt, at der inden afsigelsen af endelig dom i sag C-545/20 vil indtræde et sådant aktivitetsophør.

63 Det følger heraf, at denne medlemsstat heller ikke har godtgjort forudsigeligheden af den omtvistede foranstaltnings virkninger for det indre markeds funktion.

Den omtvistede foranstaltnings miljømæssige virkninger

64 Det fremgår, at Republikken Bulgarien med henblik på at godtgøre en risiko for, at der opstår en miljøskade, har henvist til en risiko for en stigning i emissionerne af visse gasser i denne medlemsstat ved de oplysninger, der fremgår af den første rapport, og, i hele EU, af de data, der er redegjort for i den anden rapport.

65 Hvad angår de tal, der er anført i den første rapport med henblik på at fastslå risikoen for, at de bulgarske transportvirksomheder skader miljøet, skal det bemærkes, at disse kun vedrører CO_2 -emissioner.

66 Desuden gør de metodologiske grænser for denne rapport, der er nævnt i nærværende kendelses præmis 53 og 55, det ikke muligt at lægge denne rapport til grund for vurderingen af den omtvistede foranstaltnings eventuelle virkninger for disse emissioner.

67 Den nævnte rapport indeholder således for det første ingen præcisering med hensyn til sandsynligheden for, at hver af de foranstaltninger, som den omhandler, vil bidrage til at forøge de CO_2-emissioner, der omtales heri. Hvad for det andet angår virkningerne af den omtvistede foranstaltning anses denne forøgelse for at være en følge af gennemførelsen af et stort antal tomkørsler. Den forventede hyppighed af tomkørsler, som vurderingen i samme rapport er baseret på, er imidlertid blevet fastlagt på grundlag af erklæringerne fra stikprøven af virksomheder, der har deltaget i den pågældende undersøgelse, og hvis manglende repræsentativitet allerede er blevet fastslået.

68 Endvidere foretages beregningen af forøgelsen af CO_2-emissionerne i den første rapport ved at tilskrive alle lastbiler, der anvendes af den bulgarske vejgodstransportsektor, gennemførelsen af tomkørsler, selv om det fremgår af rapporten, at 53% af de køretøjer, der henhører under denne sektor, anvendes til aktiviteter, der indebærer transportcyklusser, der er på under otte uger, og som derfor ikke skal ændre deres nuværende praksis med henblik på at efterkomme den omtvistede foranstaltning.

69 Hvad angår de tal, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig for at godtgøre risikoen for, at transportvirksomheder i hele EU vil skade miljøet, må det konstateres, at denne medlemsstat i vidt omfang støtter sig på en af de hypoteser, der er omhandlet i den anden rapport, hvorefter transportvirksomhederne vil efterkomme den omtvistede foranstaltning, uden at der sker en omstrukturering i denne sektor.

70 Flere af de forhold, som Republikken Bulgarien har fremført, er imidlertid til hinder for, at denne hypotese, som Parlamentet og Rådet i øvrigt anser for at være rent teoretisk, anvendes. Med henblik på at godtgøre det økonomiske og sociale tab, som den har påberåbt sig, har denne medlemsstat gjort gældende, at transportsektoren vil undergå en større omstrukturering i tilfælde af anvendelse af den omtvistede foranstaltning. Selv om den nævnte medlemsstat har anført, at 46% af den kørsel, som udføres af bulgarske transportvirksomheder for at efterkomme denne foranstaltning, vil være tomkørsler, er beregningerne i den anden rapport vedrørende den situation, hvor der ikke sker en omstrukturering, baseret på en antagelse om, at 100% af den kørsel, der er nødvendig for at efterkomme denne foranstaltning, vil være tomkørsler.

71 Det skal endvidere bemærkes, at vurderingen af antallet af køretøjer involveret i transportcyklusser på over otte uger, som er afgørende for beregningen af de yderligere emissioner, der kan følge af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning, følger af en ekstrapolering af de erklæringer, der er indhentet i forbindelse med en undersøgelse hos en stikprøve af transportvirksomheder, der i den anden rapport er beskrevet som utilstrækkelig, henset til størrelsen af markedet for international vejtransport.

72 Selv om det under disse omstændigheder ikke kan udelukkes, at anvendelsen af den omtvistede foranstaltning vil kunne forøge emissionerne af visse gasser, gør de dokumenter, som Republikken Bulgarien har fremlagt, det ikke muligt præcist at vurdere omfanget af denne forøgelse.

73 Hvad angår den alvorlige og uoprettelige karakter af den nævnte forøgelse skal det bemærkes, således som Parlamentet og Rådet har fremhævet, at CO_2-, NOx-emissionerne og $PM_{2,5}$ -emissionerne er genstand for specifikke EU-retlige bestemmelser.

74 Forordning 2018/842 fastsætter således forpligtelser for hver medlemsstat med hensyn til begrænsning af drivhusgasemissioner, herunder CO_2, mens direktiv 2008/50 fastsætter nationale mål for reduktion af eksponeringen for $PM_{2,5}$ samt NOx- og $PM_{2,5}$-grænseværdier.

75 Det følger heraf, at selv med udgangspunkt i de højeste tal, som Republikken Bulgarien har fremlagt, vil anvendelsen af den omtvistede foranstaltning kun indebære en moderat forøgelse af CO_2-, NOx- og $PM_{2,5}$-emissioner, hvorom det ikke er godtgjort, at den på mellemlang sigt vil kunne rejse tvivl om bevarelsen af luftkvaliteten og kampen mod den globale opvarmning (jf. analogt kendelse afsagt af Domstolens præsident den 2.10.2003, Kommissionen mod Polen, C-320/03 R, EU:C:2003:543, præmis 98).

76 De omkostninger, der følger af stigningen i NOx-emissionerne og $PM_{2,5}$-emissionerne, som Republikken Bulgarien har henvist til, kan i øvrigt ikke, henset til størrelsen heraf for hele EU, godtgøre den alvorlige karakter af det tab, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig.

77 Det må derfor fastslås, at de beviser, som Republikken Bulgarien har fremlagt, ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at de miljømæssige virkninger af anvendelsen af den omtvistede foranstaltning på forudsigelig vis kan medføre et alvorligt og uopretteligt tab.

78 Henset til samtlige ovenstående betragtninger fremgår det, at Republikken Bulgarien ikke har godtgjort, at anvendelsen af den omtvistede foranstaltning i perioden mellem underskrivelsen af nærværende kendelse og afsigelsen af endelig dom i sag C-545/20 på forudsigelig vis og med en tilstrækkelig grad af sandsynlighed vil kunne medføre et alvorligt og uopretteligt tab, og at uopsættelighedsbetingelsen derfor er opfyldt.

79 Da betingelserne for at anordne foreløbige forholdsregler er kumulative, skal anmodningen om foreløbige forholdsregler forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge betingelserne om fumus boni juris og interesseafvejningen.

80 I henhold til procesreglementets artikel 137 træffes der afgørelse om sagsomkostningerne ved den dom eller kendelse, hvorved sagens behandling afsluttes.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolens vicepræsident:

1) Anmodningen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

2) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Underskrifter