Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE POTPREDSJEDNIKA SUDA

3. lipnja 2022.*

„Privremena pravna zaštita – Članak 263. UFEU-a – Tužba za poništenje akta Unije – Članak 278. UFEU-a – Zahtjev za suspenziju primjene tog akta – Promet – Uredba (EU) 2020/1055 – Obveza poduzeća da vraća svoja vozila u državu članicu svojeg poslovnog nastana – Hitnost – Pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u državi članici – Šteta za okoliš”

U predmetu C-545/20 R,

povodom zahtjeva za suspenziju primjene na temelju članka 278. UFEU-a podnesenog 13. prosinca 2021.,

Republika Bugarska, koju zastupaju M. Georgieva i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,

tužitelj,

kojeg podupiru:

Republika Estonija, koju zastupaju N. Grünberg i M. Kriisa, u svojstvu agenata,

Republika Latvija, koju zastupaju J. Davidoviča, K. Pommere i I. Romanovska, u svojstvu agenata,

Republika Litva, koju zastupaju K. Dieninis, R. Dzikovič i V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, u svojstvu agenata,

Republika Malta, koju zastupa A. Buhagiar, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Sarmienta Ramírez-Escudera, *abogado*,

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

Rumunjska, koju zastupaju L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Lițu i A. Rotăreanu, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju I. Anagnostopoulou, O. Denkov i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: bugarski

Vijeća Europske unije, koje zastupaju I. Gurov, A. Norberg, i L. Vétillard, u svojstvu agenata,

tuženikâ,

koje podupiru:

Kraljevina Danska, koju zastupa M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenta,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller i D. Klebs, u svojstvu agenata,

Helenska Republika, koju zastupa S. Chala, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju A.-L. Desjonquères, A. Ferrand i N. Vincent, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Liparija, *procuratore dello Stato*, i G. Santinija, *avvocato dello Stato*,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupa A. Germeaux, u svojstvu agenta,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

Republika Austrija, koju zastupaju A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

POTPREDSJEDNIK SUDA,

nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika M. Szpunara,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjevom za privremenu pravnu zaštitu Republika Bugarska od Suda traži da naloži suspenziju primjene, najprije, članka 1. točke 3. Uredbe (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o izmjeni uredaba (EZ) br. 1071/2009, (EZ) br. 1072/2009 i (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru cestovnog prometa (SL 2020., L 249, str. 17.), u dijelu u kojem se njime donosi članak 5. stavak 1. točka (b) Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/26/EZ (SL 2009., L 300, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 135. i ispravak SL 2015., L 84, str. 74.), podredno, tog članka 1. točke 3. u cijelosti ili, podrednije, Uredbe 2020/1055 u cijelosti.

2 Taj je zahtjev podnesen nakon što je ta država članica 23. listopada 2020. podnijela tužbu na temelju članka 263. UFEU-a kojom se traži djelomično ili, po potrebi, potpuno poništenje Uredbe 2020/1055.

Pravni okvir

3 Člankom 1. točkom 3. Uredbe 2020/1055 određuje se:

„članak 5. [Uredbe br. 1071/2009] zamjenjuje se sljedećim:

[…]

1. Kako bi se ispunio zahtjev iz članka 3. stavka 1. točke (a), u državi članici poslovnog nastana poduzeće mora:

[…]

(b) organizirati aktivnosti svojeg voznog parka na takav način kojim se osigurava da se vozila koja su na raspolaganju poduzeću i upotrebljavaju se u međunarodnom prijevozu robe vraćaju u jedan od operativnih centara u toj državi članici najkasnije osam tjedana nakon što su ga napustili;

[…]”

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

4 Odlukama potpredsjednika Suda od 11. siječnja i 3. veljače 2022. Republici Malti i Republici Poljskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Republike Bugarske.

5 Republika Bugarska od Suda zahtijeva da:

– naloži suspenziju primjene članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055 u dijelu u kojem se njime donosi članak 5. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1071/2009 do objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20;

– podredno, naloži suspenziju primjene članka 1. točke 3. Uredbe 2020/1055 u cijelosti do objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20;

– podrednije, naloži suspenziju primjene te uredbe u cijelosti do objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20, i

– naloži Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije snošenje troškova.

6 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije zahtjev za privremenu pravnu zaštitu i da Republici Bugarskoj naloži snošenje troškova.

Zahtjev za privremenu pravnu zaštitu

7 Člankom 160. stavkom 3. Poslovnika Suda određuje se da zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu moraju pojašnjavati „predmet spora, okolnosti zbog kojih postoji hitnost, kao i činjenične i pravne razloge koji na prvi pogled opravdavaju određivanje privremene mjere koja se zahtijeva”.

8 Tako sudac privremene pravne zaštite može odrediti privremenu mjeru samo ako se utvrdi da je njezino određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da je hitna u tom smislu da ju je nužno odrediti i da proizvodi učinak već prije odluke o meritumu kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta tužiteljevim interesima. Sudac privremene pravne zaštite također prema potrebi provodi odvagivanje postojećih interesa. Te su pretpostavke kumulativne, tako da zahtjev za određivanje privremenih mjera valja odbiti već ako jedna od njih nije ispunjena (rješenje od 8. travnja 2020., Komisija/Poljska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, t. 51. i navedena sudska praksa).

9 Prilikom ispitivanja navedenih uvjeta, sudac privremene pravne zaštite ima široku diskrecijsku ovlast i može slobodno, prema posebnim okolnostima konkretnog slučaja, odrediti način na koji se te različite pretpostavke trebaju provjeriti kao i redoslijed tog ispitivanja, s obzirom na to da ga nijedno pravno pravilo Unije ne obvezuje da za ocjenu nužnosti privremenog odlučivanja o predmetu slijedi neki prethodno utvrđen analitički obrazac (rješenje potpredsjednice Suda od 16. srpnja 2021., ACER/Aquind, C-46/21 P-R, neobjavljeno, EU:C:2021:633, t. 16.).

10 U ovom slučaju, najprije valja ispitati uvjet hitnosti.

Argumentacija

11 Republika Bugarska tvrdi da će primjena obveze poduzeća da vraća svoja vozila u državu članicu svojeg poslovnog nastana, predviđena člankom 5. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1071/2009, kako je izmijenjena Uredbom 2020/1055 (u daljnjem tekstu: sporna mjera), dovesti do teške i nepopravljive štete za vozače koji dolaze iz Bugarske i drugih država članica istočne Europe.

12 Predvidljivost te štete dokazuje izvješće izrađeno u listopadu 2019. i ažurirano u veljači 2020., na zahtjev bugarske udruge profesionalnih prijevoznika u cestovnom prijevozu (u daljnjem tekstu: prvo izvješće), kao i izvješće izrađeno u veljači 2021. na zahtjev Europske komisije (u daljnjem tekstu: drugo izvješće).

13 Općenito, zbog raspodjele ponude i potražnje na tržištu usluga prijevoza tereta, primjena sporne mjere podrazumijeva dodatne dionice koje prelaze kamioni bez tereta (u daljnjem tekstu: dionice na kojima se ne prevozi teret). Republika Bugarska konkretnije tvrdi da će 46 % vozila koja će se morati vraćati u tu državu članicu kako bi se postupilo u skladu sa spornom mjerom svoje putovanje obaviti bez tereta.

14 Kao prvo, ta situacija može nanijeti štetu okolišu te time prouzročiti štetu koja je po svojoj prirodi nepopravljiva.

15 Naime, navedena situacija može dovesti do emisije od dodatnih 2,9 milijuna tona ugljičnog dioksida (CO_2), odnosno povećanja od 4,6 % emisija u međunarodnom cestovnom prijevozu tereta. Dodatne emisije bugarskih prijevoznika procjenjuju se na 71 162 tona CO_2, što je povećanje

od 2 % ukupnih emisija bugarskih vozila namijenjenih međunarodnom prijevozu tereta. Tim dodatnim emisijama CO_2 može se dovesti u pitanje poštovanje obveza država članica da ograniče takve emisije.

16 Usto, primjena sporne mjere može dovesti do između 107 i 619 tona dodatnih emisija dušikova oksida (NO_x), odnosno povećanja od 1,35 % do 7,81 % takvih emisija i između 38 tona do 221 tone dodatnih emisija sitnih lebdećih čestica ($PM_{2,5}$), odnosno povećanja od 0,86 % do 4,98 % takvih emisija. Troškovi tog onečišćenja zraka procjenjuju se na između 4,5 milijuna i 25,9 milijuna eura na razini cijele Europske unije.

17 Kao drugo, doći će do većih gužvi na graničnim prijelazima koji se nalaze izvan schengenskog prostora zbog povećanja broja dionica rumunjskih prijevoznika, koje proizlazi iz sporne mjere. Slijedom toga, može se pogoršati poštovanje rokova isporuke za te prijevoznike kao i upravljanje njihovom flotom vozila, što podrazumijeva nezadovoljstvo njihovih klijenata i pogoršanje mreža logističke distribucije.

18 Kao treće, primjena sporne mjere dovest će do štetnih gospodarskih i socijalnih posljedica.

19 Troškovi poslovanja prijevoznika s poslovnim nastanom u državama članicama istočne Europe trebali bi stoga porasti na 3 milijarde eura, odnosno u prosjeku 11 000 eura po vozilu. Usto, ti prijevoznici pretrpjet će gubitak prihoda zbog povećanja broja dionica na kojima se ne prevozi teret. Kako bi izbjegli te učinke primjene sporne mjere, određeni prijevoznici mogli bi odlučiti prenijeti svoju djelatnost u druge države članice, a to bi samo po sebi prouzročilo ponavljajuće i jednokratne troškove.

20 Međutim, više od 80 % teških teretnih vozila koja redovito prelaze europske granice pripadaju manjim i srednjim poduzećima koja su osobito ranjiva. Prema tome, prema mišljenju Republike Bugarske, u toj državi članici 36 % vozila namijenjenih međunarodnom prijevozu tereta prestat će obavljati svoju djelatnost, što će imati posljedice na bruto domaći proizvod navedene države članice te može dovesti do ukidanja radnih mjesta za 14 000 zaposlenih u bugarskom sektoru međunarodnog prijevoza tereta.

21 Za određene otkrivene gospodarske posljedice eventualno se može isplatiti naknada štete. Suprotno tomu, nije sigurno da će poduzeća, koja će biti primorana prestati obavljati svoju djelatnost, premjestiti je u državu članicu različitu od Bugarske ili je preusmjeriti na druge sektore djelatnosti, moći nastaviti svoju djelatnost kasnije u sektoru prijevoza u Bugarskoj. Isto tako, pogoršanje životnog standarda zaposlenika koji su izgubili svoj posao i socijalne posljedice pogoršanja gospodarske situacije ne mogu se popraviti *a posteriori*.

22 Kao četvrto, prestanak djelatnosti određenih poduzeća za prijevoz umanjuje kapacitet logističkih lanaca i može naštetiti funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

23 Republika Estonija, Republika Malta i Republika Poljska podupiru argumentaciju Republike Bugarske u pogledu opasnosti od nastanka šteta za okoliš, gospodarstvo i društvo. Republika Malta u tom pogledu upućuje na izvješće o situaciji te države članice, izrađeno u studenom 2020.

24 Parlament i Vijeće ističu da Republika Bugarska nije dokazala da postoji opasnost od nastanka teške i nepopravljive štete prije izricanja presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20 zbog primjene sporne mjere.

25 Kao prvo, kritiziraju metodologiju primijenjenu prilikom izrade prvog i drugog izvješća na koje se poziva Republika Bugarska jer se, među ostalim, ta izvješća temelje na nerealnim pretpostavkama, konkretno u pogledu broja dionica na kojima se ne prevozi teret, i jer podrazumijevaju ekstrapolacije provedene na temelju baze podataka koji proizlaze iz uzoraka koji nisu reprezentativni.

26 Kao drugo, procjene koje se odnose na navodnu štetu za okoliš nisu pouzdane te su dijelom proturječne, dok izneseni troškovi nisu značajni. Usto, Republika Bugarska nije uzela u obzir činjenicu da države članice imaju obveze u pogledu emisija CO_2 na temelju Uredbe (EU) 2018/842 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma i izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 (SL 2018., L 156, str. 26.) i koncentracija u zraku NO_x kao i $PM_{2,5}$, u skladu s Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.).

27 Kao treće, procjene iznesene u pogledu gužve na graničnim prijelazima očito su pogrešne.

28 Kao četvrto, troškovi nastali primjenom sporne mjere nisu nepopravljivi te su precijenjeni zato što se nije uzelo u obzir da u zakonodavstvu Unije koje je na snazi postoji obveza uspostave operativnog središta koje se nalazi u državi članici poslovnog nastana.

29 Usto, Republika Bugarska nije uspjela dokazati da su eventualni gubici tržišnih udjela bugarskih poduzeća trajni, s obzirom na obilježja sektora prijevoza koja proizlaze iz drugog izvješća. Također, nije vjerojatno da bi vozači teških teretnih vozila postali nezaposleni jer postoji velik manjak takvih vozača u Uniji.

30 Parlament dodaje da su, s obzirom na to da je Uredba 2020/1055 donesena prije gotovo dvije godine, predmetna poduzeća već započela s prilagodbom i da je stoga ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu podnesen prekasno za to da se izbjegne da sporna mjera ne proizvede svoje učinke.

Ocjena

31 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, cilj postupka privremene pravne zaštite jest zajamčiti punu učinkovitost buduće konačne odluke, kako bi se izbjegla pravna praznina u sudskoj zaštiti koju jamči Sud. Da bi se postigao taj cilj, hitnost treba ocijeniti s obzirom na nužnost privremenog odlučivanja o predmetu kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremenu zaštitu nastane teška i nepopravljiva šteta. Ta je stranka dužna pružiti dokaze da ne može čekati ishod postupka o meritumu a da pri tomu ne pretrpi takvu štetu. Kako bi se utvrdilo postojanje teške i nepopravljive štete, ne treba zahtijevati da se postojanje štete utvrdi s apsolutnom sigurnošću. Dovoljno je da se njezin nastanak može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti (rješenje od 17. prosinca 2018., Komisija/Poljska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, t. 60. i navedena sudska praksa).

32 U skladu s tom sudskom praksom, uvijek je na stranci koja traži donošenje privremene mjere da iznese i utvrdi vjerojatnost nastanka teške i nepopravljive štete. U tom pogledu, sudac privremene pravne zaštite mora raspolagati konkretnim i preciznim navodima, potkrijepljenima

detaljnim dokazima, koji omogućuju ispitivanje posljedica koje će najvjerojatnije nastupiti u slučaju nedonošenja traženih mjera (vidjeti u tom smislu rješenje potpredsjednice Suda od 13. travnja 2021., Litva/Parlament i Vijeće, C-541/20 R, neobjavljeno, EU:C:2021:264, t. 19. i 20.).

33 Stoga je, u ovom slučaju, na Republici Bugarskoj da dokaže da primjena sporne mjere u razdoblju od potpisivanja ovog rješenja do izricanja presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20 može dovesti, na način da se to može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti, do teške i nepopravljive štete.

34 Iz zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu proizlazi da se ta država članica poziva na štetu koja proizlazi iz učinaka sporne mjere na gužvu na graničnim prijelazima, na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenim državama članicama, na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, kao i na okoliš.

35 Republika Bugarska može se valjano pozvati na te različite vrste štete radi ishođenja privremenih mjera jer su države članice odgovorne za interese za koje se smatra da su od općeg značaja na nacionalnoj razini i jer one mogu zajamčiti obranu tih interesa u okviru postupka privremene pravne zaštite (rješenje potpredsjednice Suda od 13. travnja 2021., Litva/Parlament i Vijeće, C-541/20 R, neobjavljeno, EU:C:2021:264, t. 21.).

36 Prema tome, valja odrediti može li se na temelju dokaza koje je podnijela Republika Bugarska utvrditi, s jedne strane, da se nastanak jedne ili više navedenih vrsta štete može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti i, s druge strane, da su iste vrste štete teške i nepopravljive.

37 U tom pogledu važno je podsjetiti na to da postupak privremene pravne zaštite nije zamišljen za utvrđivanje postojanja složenih i iznimno spornih činjenica. Sudac privremene pravne zaštite ne raspolaže sredstvima nužnima za provođenje potrebnih provjera, a u mnogim slučajevima vrlo bi ih teško mogao pravodobno provesti (rješenje od 20. studenoga 2017., Komisija/Poljska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, t. 54.).

Učinci sporne mjere na gužvi na graničnim prijelazima

38 Iz drugog izvješća proizlazi da prelazak graničnih prijelaza podrazumijeva, neovisno o primjeni sporne mjere, znatno vrijeme čekanja. Produljenje trajanja dionica koje iz toga proizlazi stoga predstavlja jedan od elemenata koje, općenito, cestovni prijevoznici trebaju uzeti u obzir prilikom organizacije svojeg rada.

39 Točno je da nije isključeno da, u slučaju da dotične države članice ne donesu mjere za smanjivanje vremena čekanja na graničnim prijelazima, primjena sporne mjere može dovesti do povećanja tog vremena čekanja i stoga nametnuti dotičnim prijevoznicima tereta da potroše dodatna sredstva kako bi osigurali poštovanje rokova isporuke i dobro upravljanje svojim voznim parkom.

40 Tako nastali troškovi ipak predstavljaju štetu novčane naravi koja se ne može, osim u iznimnim okolnostima, smatrati nepopravljivom s obzirom na to da je novčanom naknadom u pravilu moguće ponovno uspostaviti stanje u kojem se oštećena osoba nalazila prije nastanka štete (rješenje potpredsjednice Suda od 13. travnja 2021., Litva/Parlament i Vijeće, C-541/20 R, neobjavljeno, EU:C:2021:264, t. 29.).

41 Prema tome, budući da Republika Bugarska nije navela izvanredne okolnosti povezane s opasnošću od gužvi na graničnim prijelazima, argumentacija koja se temelji na toj opasnosti ne može se dokazati da je ispunjen uvjet hitnosti.

Gospodarski i socijalni učinci sporne mjere

42 Najprije valja utvrditi da gospodarski i socijalni učinci sporne mjere u drugim državama članicama različitima od Republike Bugarske, na koje se pozivaju ta država članica i države članice koje su intervenirale u potporu njezinu zahtjevu, u ovom slučaju nisu dovoljne kako bi se utvrdila predvidljivost nastanka teške i nepopravljive štete.

43 Naime, najprije, iako Republika Bugarska općenito upućuje na štetu koju su pretrpjele druge države članice, konkretniji podaci na kojima temelji svoju argumentaciju općenito upućuju samo na situaciju bugarskih poduzeća.

44 Točno je da Republika Bugarska navodi dodatne troškove koji za prijevoznike drugih država članica mogu nastati zbog primjene sporne mjere. Međutim, ne može se smatrati da ti dodatni troškovi kao takvi, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 40. ovog rješenja, predstavljaju tešku i nepopravljivu štetu.

45 Nadalje, iako Republika Estonija i Republika Poljska navode gospodarske i socijalne učinke sporne mjere na njihovim državnim područjima, nisu podnijele nijedan dokaz kojim se nastoji dokazati postojanje tih učinaka.

46 Naposljetku, kada je riječ o Republici Malti, u izvješću koje je podnijela ta država članica navodi se da primjena mjera navedenih u tom izvješću može imati učinke na sektor prijevoza i to od stvaranja 51 novog radnog mjesta do ukidanja 96 radnih mjesta. Usto, ta primjena podrazumijeva prestanak djelatnosti za najviše 43 kamiona.

47 Međutim, takvi učinci, pod pretpostavkom da se utvrde, nemaju dovoljan opseg kako bi se smatralo da čine tešku i nepopravljivu štetu.

48 Što se tiče gospodarske i socijalne situacije Republike Bugarske, iz razmatranja iznesenih u točki 44. ovog rješenja proizlazi da povećanje troškova koji bi nastali prijevoznicima iz te države članice zbog primjene sporne mjere kao takvo ne predstavlja tešku i nepopravljivu štetu, što uostalom priznaje Republika Bugarska.

49 Suprotno tomu, ti su troškovi relevantni, za potrebe ovog postupka, ako se utvrdi da im je opseg takav da nužno podrazumijeva restrukturiranje sektora prijevoza u Republici Bugarskoj koje u toj državi članici može dovesti do velikog pada bruto domaćeg proizvoda ili znatnog povećanja stope nezaposlenosti.

50 U tom pogledu, kao prvo, točno je da valja utvrditi, a da pritom nije potrebno odlučiti o pouzdanosti procjena koje je iznijela Republika Bugarska u pogledu mogućeg povećanja troškova koje bi nastali bugarskim prijevoznicima, da se ne može isključiti da primjena sporne mjere stvara određene dodatne troškove za te prijevoznika jer nužno podrazumijeva redovito vraćanje njihovih vozila u tu državu članicu.

51 Prema tome, sama okolnost da su brojna poduzeća bugarskog sektora prijevoza mala ne može biti dovoljna kako bi se dokazalo, s obzirom na to da se ne iznose precizniji elementi u pogledu financijske situacije tih poduzeća, da se ona ne bi mogla nositi s troškovima koji proizlaze iz primjene sporne mjere i da bi stoga bila prisiljena prestati obavljati svoju djelatnost, preusmjeriti je na druge sektore djelatnosti ili je obavljati u drugim državama članicama.

52 Kao drugo, argumentacija Republike Bugarske u pogledu gospodarskih i socijalnih učinaka sporne mjere uglavnom se temelji na predviđanjima iznesenima u prvom izvješću u pogledu prihoda poduzeća bugarskog sektora prijevoza, prestanka djelatnosti takvih poduzeća i uništavanja radnih mjesta u tom sektoru.

53 Najprije valja ipak utvrditi da se za to izvješće izričito navodi da je namijenjeno procjeni učinaka zajedničke primjene niza pravila koja se, među ostalim, odnose na redovit povratak vozača u državu članicu poslovnog nastana, na uvjete rada i odmora vozača, kao i obavljanje kabotaže. Zato se na temelju navedenog izvješća ne može utvrditi proizlaze li gospodarske i socijalne promjene koje se u njemu opisuju iz primjene sporne mjere te mogu li se izbjeći u slučaju suspenzije samo te mjere.

54 Nadalje, iako je točno da se u prvom izvješću iznosi da će primjena mjera na koje se odnosi dovesti do dubinskog restrukturiranja bugarskog sektora prijevoza, u njemu se ne navodi u kojem bi roku trebalo provesti to restrukturiranje.

55 Naposljetku, procjena provedena u tom izvješću o broju vozila koja će prestati sa svojom djelatnosti i broju radnih mjesta koja će se ukinuti u Bugarskoj, iz kojih proizlaze gospodarske i socijalne posljedice na koje se poziva Republika Bugarska, temelji se na ekstrapolaciji odgovora na anketu koje je pružilo 57 bugarskih poduzeća, dok iz navedenog izvješća proizlazi da sektor cestovnog prijevoza tereta u toj državi članici uključuje 12 700 poduzeća te da se u istom izvješću uopće ne tvrdi da poduzeća koja su sudjelovala u anketi čine reprezentativni uzorak tog sektora.

56 S obzirom na prethodno navedeno, ne može se smatrati da se na temelju elemenata koji se navode u prvom izvješću može, s dostatnim stupnjem vjerojatnosti, utvrditi da je predvidljivo da će prije objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20 nastati gospodarska i socijalna šteta na koju se poziva Republika Bugarska u slučaju primjene sporne mjere.

57 Kao treće, u drugom se izvješću ne iznose elementi kojima se podupire argumentacija Republike Bugarske u pogledu gospodarskih i socijalnih učinaka sporne mjere.

58 Suprotno tomu, u tom se izvješću zaključuje da, čak i ako se uključe dodatni troškovi koje podrazumijeva primjena sporne mjere, poduzeća država članica iz Istočne Europe zadržat će konkurentsku prednost u sektoru cestovnog prijevoza tereta te se iz toga zaključuje da je vjerojatno da se u tom sektoru neće provoditi restrukturiranje unutar Unije.

59 Usto, u navedenom se izvješću navodi da će predvidljive posljedice primjene sporne mjere za pristup vozača zapošljavanju nužno biti ograničene, zbog nedovoljnog broja dostupnih vozača u Uniji.

60 Iz prethodno navedenih elemenata proizlazi da dokazi koje je podnijela Republika Bugarska nisu dovoljni kako bi se utvrdilo da gospodarski i socijalni učinci primjene sporne mjere na predvidljiv način mogu dovesti do teške i nepopravljive štete.

Učinci sporne mjere na funkcioniranje unutarnjeg tržišta

61 Važno je naglasiti da učinci sporne mjere na funkcioniranje unutarnjeg tržišta na koje se poziva Republika Bugarska proizlaze, prema mišljenju te države članice, iz smanjenja ponude cestovnog prijevoza tereta unutar Unije. Prema njezinu mišljenju, to smanjenje ponude cestovnog prijevoza tereta proizašlo bi iz prestanka djelatnosti brojnih poduzeća u tom sektoru djelatnosti do kojeg bi dovela primjena te mjere.

62 Međutim, iz točaka 42. do 60. ovog rješenja proizlazi da Republika Bugarska nije dokazala da je predvidljivo da će do tog prestanka djelatnosti doći prije objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20.

63 Iz toga slijedi da ta država članica nije dokazala ni predvidljivost navodnih učinaka sporne mjere na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Učinci sporne mjere na okoliš

64 Kako bi utvrdila opasnost od nastanka štete za okoliš, Republika Bugarska navodi opasnost od povećanja emisija određenih plinova koja je u toj državi članici dokazana na temelju elemenata koji se navode u prvom izvješću i u cijeloj Uniji na temelju podataka iznesenih u drugom izvješću.

65 Što se tiče brojčanih podataka koji su u prvom izvješću izneseni radi utvrđivanja opasnosti od štete za okoliš koju mogu prouzročiti bugarski prijevoznici, valja istaknuti da se ti podaci ne odnose na emisije CO_2.

66 Usto, metodološka ograničenja tog izvješća navedena u točkama 53. i 55. ovog rješenja ne omogućuju da se na njemu temelji ocjena eventualnih učinaka sporne mjere na te emisije.

67 Naime, s jedne strane, navedeno izvješće ne sadržava nikakvo pojašnjenje u pogledu predvidljivog doprinosa svake od mjera na koju se odnosi povećanju emisija CO_2 koje se u njemu navodi. S druge strane, što se tiče učinaka sporne mjere, to bi povećanje trebalo proizlaziti iz provedenog velikog broja dionica na kojima se ne prevozi teret. Međutim, predvidljiva učestalost dionica na kojima se ne prevozi teret, na kojoj se temelji procjena iznesena u istom izvješću, utvrđena je na temelju izjava uzorka poduzeća koja su sudjelovala u predmetnoj anketi, čiji je nedostatak reprezentativnosti već utvrđen.

68 Osim toga, izračun povećanja emisija CO_2 izvršen je u prvom izvješću tako što se svim kamionima koji se upotrebljavaju u bugarskom sektoru međunarodnog cestovnog prijevoza tereta pripisao prelazak dionica na kojima se ne prevozi teret, dok iz tog izvješća proizlazi da 53 % vozila koja obuhvaća taj sektor obavljaju djelatnosti koje podrazumijevaju cikluse prijevoza kraće od osam tjedana te, prema tome, ne moraju izmijeniti svoje postojeće prakse kako bi postupili u skladu sa spornom mjerom.

69 Što se tiče brojčanih podataka na koje se poziva Republika Bugarska kako bi utvrdila opasnost od štete za okoliš koju mogu prouzročiti prijevoznici iz cijele Unije, valja zaključiti da se ta država članica uvelike oslanja na jednu od pretpostavki iznesenih u drugom izvješću, prema kojem će se poduzeća u sektoru prijevoza podvrgnuti spornoj mjeri, a da se taj sektor neće restrukturirati.

70 Međutim, više elemenata koje je iznijela Republika Bugarska protivi se ostvarenju te pretpostavke, koju Parlament i Vijeće uostalom smatraju isključivo teoretskom. Konkretno, kako bi utvrdila gospodarsku i socijalnu štetu na koju se poziva, ta država članica tvrdi da će u sektoru prijevoza doći do velikog restrukturiranja u slučaju primjene sporne mjere. Isto tako, dok navedena država članica tvrdi da će 46 % dionica koje provode bugarski prijevoznici kako bi postupili u skladu s tom mjerom biti dionice na kojima se ne prevozi teret, izračuni koji se navode u drugom izvješću, povezano s mogućnosti da neće doći do restrukturiranja, temelje se na pretpostavci da su sve dionice koje su potrebne za usklađivanje s tom mjerom dionice na kojima se ne prevozi teret.

71 Valja istaknuti i da se procjena broja vozila uključenih u cikluse prijevoza dulje od osam tjedana, koja je odlučujuća za izračun dodatnih emisija koje mogu proizlaziti iz primjene sporne mjere, temelji na ekstrapolaciji izjava prikupljenih u okviru ankete koja je provedena na uzorku prijevoznika opisanom u drugom izvješću kao nedovoljan s obzirom na veličinu tržišta međunarodnog cestovnog prijevoza.

72 U tim okolnostima, iako se ne može isključiti da primjena sporne mjere može povećati emisije određenih plinova, dokumenti koje je dostavila Republika Bugarska ne omogućuju preciznu ocjenu opsega tog povećanja.

73 Što se tiče teške i nepopravljive prirode koju može imati navedeno povećanje, važno je istaknuti, kao što to naglašavaju Parlament i Vijeća, da se na emisije CO_2, NO_x i $PM_{2,5}$ odnose posebni propisi prava Unije.

74 Stoga, Uredbom 2018/842 utvrđuju se za svaku državu članicu obveze u području ograničavanja emisija stakleničkih plinova, među kojima je CO_2,, dok se Direktivom 2008/50 predviđaju nacionalni ciljevi smanjenja izloženosti $PM_{2,5}$ kao i granične vrijednosti NO_x i $PM_{2,5}$.

75 Iz toga slijedi da, čak i ako se temelji na najvećim brojčanim vrijednostima koje je iznijela Republika Bugarska, primjena sporne mjere podrazumijeva samo umjereno povećanje emisija CO_2, NO_x i $PM_{2,5}$, za koje nije utvrđeno da se njime može srednjoročno dovesti u pitanje zaštita kvalitete zraka i borba protiv klimatskog zagrijavanja (vidjeti po analogiji rješenje predsjednika Suda od 2. listopada 2003., Komisija/Austrija, C-320/03 R, EU:C:2003:543, t. 98.).

76 Usto, troškovima koji proizlaze iz povećanja emisija NO_x i $PM_{2,5}$ koje je iznijela Republika Bugarska ne može se, s obzirom na njihov iznos za cijelu Uniju, dokazati teška šteta koju navodi Republika Bugarska.

77 Prema tome, valja utvrditi da dokazi koje je podnijela Republika Bugarska nisu dovoljni kako bi se utvrdilo da učinci na okoliš primjene sporne mjere na predvidljiv način mogu dovesti do teške i nepopravljive štete.

78 S obzirom na prethodno navedeno, Republika Bugarska nije dokazala da primjena sporne mjere u razdoblju od potpisivanja ovog rješenja do izricanja presude kojom se okončava postupak u predmetu C-545/20 može dovesti, na način da se to može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti, do teške i nepopravljive štete i da je stoga ispunjen uvjet hitnosti.

79 Uzimajući u obzir kumulativnu prirodu uvjeta koji se zahtijevaju za određivanje privremenih mjera, valja stoga odbiti zahtjev za privremenu pravnu zaštitu a da pritom nije potrebno ispitati uvjete koji se odnose na *fumus boni iuris* i odvagivanje interesa.

80 U skladu s člankom 137. Poslovnika, odluka o troškovima donosi se u presudi ili rješenju kojim se završava postupak.

Slijedom navedenog, potpredsjednik Suda rješava:

1. Odbija se zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

2. O troškovima će se odlučiti naknadno.

Potpisi