Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP PODPREDSEDNIKA SODIŠČA

z dne 3. junija 2022 *

„Začasna odredba – Člen 263 PDEU – Tožba za razglasitev ničnosti akta Unije – Člen 278 PDEU – Predlog za odlog izvršitve tega akta – Promet – Uredba (EU) 2020/1055 – Obveznost podjetja, da svoja vozila vrne v državo članico, v kateri ima sedež – Nujnost – Poslabšanje gospodarskega in socialnega položaja države članice – Okoljska škoda“

V zadevi C-545/20 R,

zaradi predloga za odlog izvršitve na podlagi člena 278 PDEU, vloženega 13. decembra 2021,

Republika Bolgarija, ki jo zastopata M. Georgieva in L. Zaharieva, agentki,

tožeča stranka,

ob intervenciji:

Republike Estonije, ki jo zastopata N. Grünberg in M. Kriisa, agentki,

Republike Latvije, ki jo zastopajo J. Davidoviča, K. Pommere in I. Romanovska, agentke,

Republike Litve, ki jo zastopajo K. Dieninis, R. Dzikovič in V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, agenti,

Republike Malte, ki jo zastopa A. Buhagiar, agent, skupaj z D. Sarmiento Ramírez-Escudero, odvetnikom,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

Romunije, ki jo zastopajo L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Lițu in A. Rotăreanu, agentke,

intervenientke,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo I. Anagnostopoulou, O. Denkov in R. van de Westelaken, agenti,

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo I. Gurov, A. Norberg in L. Vétillard, agenti,

toženi stranki,

* *Jezik postopka: bolgarščina.

ob intervenciji:

Kraljevine Danske, ki jo zastopa M. Søndahl Wolff, agentka,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in D. Klebs, agenta,

Helenske republike, ki jo zastopa S. Chala, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo A.-L. Desjonquères, A. Ferrand in N. Vincent, agenti,

Italijanske republike, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj z A. Lipari, procuratore dello Stato, in G. Santini, avvocato dello Stato,

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopa A. Germeaux, agent,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata K. Bultermann in J. Langer, agenta,

Republike Avstrije, ki jo zastopata A. Posch in J. Schmoll, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev in O. Simonsson, agenti,

intervenienti,

PODPREDSEDNIK SODIŠČA,

po opredelitvi generalnega pravobranilca M. Szpunarja

sprejema naslednji

Sklep

1 Republika Bolgarija s svojim predlogom za izdajo začasne odredbe Sodišču predlaga, naj odredi odlog izvršitve, primarno, člena 1, točka 3, Uredbe (EU) 2020/10551 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o spremembi uredb (ES) št. 1071/2009, (ES) št. 1072/2009 in (EU) št. 1024/2012 za njihovo prilagoditev razvoju v sektorju cestnega prevoza (UL 2020, L 249, str. 17), v delu, v katerem ta določa člen 5, točka 1(b), Uredbe (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in o razveljavitvi Direktive Sveta 96/26/ES (UL 2009, L 300, str. 51), in podredno, tega člena 1, točka 3, v celoti ali še bolj podredno Uredbe 2020/1055 v celoti.

2 Ta predlog je bil vložen po tem, ko je ta država članica 23. oktobra 2020 na podlagi člena 263 PDEU vložila tožbo za razglasitev delne oziroma po potrebi popolne ničnosti Uredbe 2020/1055.

Pravni okvir

3 Člen 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 določa:

„člen 5 [Uredbe št. 1071/2009] se nadomesti z naslednjim:

[…]

1. Za izpolnitev zahteve iz točke (a) člena 3(1) mora podjetje v državi članici sedeža:

[…]

(b) delovanje svojega voznega parka organizirati tako, da zagotovi, da se vozila, ki jih ima na voljo in se uporabljajo za mednarodni prevoz, vrnejo v enega od operativnih centrov v tej državi članici najpozneje v osmih tednih po tem, ko so ga zapustila;

[…]“.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

4 S sklepoma podpredsednika Sodišča z dne 11. januarja in 3. februarja 2022 je bila Republiki Malti in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Bolgarije.

5 Republika Bolgarija Sodišču predlaga, naj:

– odredi odlog izvršitve člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v delu, v katerem ta določa člen 5, točka 1(b), Uredbe (ES) št. 1071/2009 do razglasitve sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20;

– podredno, odredi odlog izvršitve člena 1, točka 3, Uredbe 2020/1055 v celoti do razglasitve sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20;

– še bolj podredno, odredi odlog izvršitve te uredbe v celoti do razglasitve sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20, in

– Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov.

6 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj predlog za izdajo začasne odredbe zavrne in Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

Predlog za izdajo začasne odredbe

7 Člen 160(3) Poslovnika določa, da je treba v predlogih za izdajo začasne odredbe navesti „predmet spora, okoliščine, iz katerih izhaja nujnost, ter dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled izkazujejo utemeljenost predlagane začasne odredbe“.

8 Tako lahko sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, začasno odredbo izda le, če se ugotovi, da je njena izdaja na prvi pogled pravno in dejansko upravičena (*fumus boni juris*), in če je nujna, ker se mora sprejeti in mora učinkovati pred sprejetjem odločbe o glavni stvari zaradi preprečitve

resne in nepopravljive škode za interese tožeče stranke. Sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, po potrebi tudi pretehta zadevne interese. Ti pogoji so kumulativni, tako da je treba predlog za izdajo začasne odredbe zavrniti, če kateri od njih ni izpolnjen (sklep z dne 8. aprila 2020, Komisija/Poljska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, točka 51 in navedena sodna praksa).

9 Sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, ima pri preučitvi navedenih pogojev široko polje proste presoje in lahko glede na posebnosti obravnavanega primera prosto določi način preverjanja teh različnih pogojev in vrstni red tega preizkusa, saj mu nobeno pravilo prava Unije ne nalaga vnaprej določene sheme analize za presojo potrebe po začasnem odločanju (sklep podpredsednice Sodišča z dne 16. julija 2021, ACER/Aquind, C-46/21 P-R, neobjavljen, EU:C:2021:633, točka 16).

10 V obravnavani zadevi je treba najprej preučiti pogoj nujnosti.

Trditve strank

11 Republika Bolgarija trdi, da bi uporaba obveznosti za podjetje, da svoja vozila vrne v državo članico, v kateri ima sedež, določene v členu 5(1)(b) Uredbe št. 1071/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2020/1055 (v nadaljevanju: sporni ukrep), voznikom iz Bolgarije in iz drugih držav članic vzhodne Evrope povzročila resno in nepopravljivo škodo.

12 Predvidljivost te škode naj bi dokazovali poročilo, izdano oktobra 2019 in posodobljeno februarja 2020 po naročilu nekega bolgarskega združenja cestnih prevoznikov (v nadaljevanju: prvo poročilo), in poročilo, izdano februarja 2021 na zahtevo Evropske komisije (v nadaljevanju: drugo poročilo).

13 Na splošno naj bi uporaba spornega ukrepa zaradi razdelitve ponudbe in povpraševanja na trgu storitev prevoza blaga pomenila izvedbo dodatnih voženj tovornjakov brez tovora (v nadaljevanju: prazne vožnje). Natančneje, Republika Bolgarija trdi, da bo 46 % vozil, ki se bodo zaradi uporabe spornega ukrepa morala vrniti v to državo članico, opravilo vožnjo brez tovora.

14 Na prvem mestu, ta položaj naj bi škodoval okolju in tako povzročil škodo, ki je po svoji naravi nepopravljiva.

15 Navedeni položaj bi namreč lahko povzročil izpust dodatnih 2,9 milijonov ton ogljikovega dioksida (CO_2), kar bi pomenilo 4,6-odstotno povečanje emisij iz mednarodnega cestnega prevoza blaga. Dodatne emisije bolgarskih prevoznikov naj bi bile ocenjene na 71.162 ton CO_2, kar bi pomenilo 2-odstotno povečanje skupnih emisij bolgarskih vozil za mednarodni prevoz blaga. Te dodatne emisije CO_2 naj bi bile takšne, da bi lahko ogrozile izpolnjevanje obveznosti držav članic glede omejevanja takih emisij.

16 Poleg tega bi lahko uporaba spornega ukrepa povzročila od 107 do 619 ton dodatnih emisij dušikovega oksida (NO_x), kar bi pomenilo povečanje takih emisij z 1,35 % na 7,81 % in z 38 ton na dodatnih 221 ton emisij drobnih delcev (PM2,5), kar bi pomenilo povečanje takih emisij z 0,86 % na 4,98 %. Stroški tega onesnaženja zraka naj bi bili ocenjeni med 4,5 milijona in 25,9 milijona EUR na ravni celotne Evropske unije.

17 Na drugem mestu, povečana gneča na mejnih prehodih zunaj schengenskega območja naj bi bila posledica povečanja števila voženj bolgarskih prevoznikov zaradi uporabe spornega ukrepa. Posledično bi se lahko poslabšala spoštovanje dobavnih rokov s strani teh prevoznikov in upravljanje njihovega voznega parka, kar bi povzročilo nezadovoljstvo njihovih strank in poslabšanje logističnih distribucijskih omrežij.

18 Na tretjem mestu, uporaba spornega ukrepa naj bi imela škodljive gospodarske in socialne posledice.

19 Stroški poslovanja prevoznikov s sedežem v državah članicah vzhodne Evrope naj bi se tako morali zvišati za 3 milijarde EUR, kar pomeni povprečno 11.000 EUR na vozilo. Poleg tega naj bi ti prevozniki zaradi povečanja števila praznih voženj utrpeli izgubo prihodkov. Da bi se izognili tem učinkom uporabe spornega ukrepa, bi se nekateri prevozniki lahko odločili za prenos svoje dejavnosti v druge države članice, prenos, ki bi sam po sebi povzročil ponavljajoče se in enkratne stroške.

20 Več kot 80 % težkih tovornih vozil, ki redno prehajajo evropske meje, naj bi namreč pripadalo malim in srednjim podjetjem, ki so še posebej ranljiva. Posledično bi po mnenju Republike Bolgarije v tej državi članici 36 % vozil, namenjenih mednarodnemu prevozu blaga, prenehalo opravljati svojo dejavnost, kar bo vplivalo na bruto domači proizvod navedene države članice in bo lahko povzročilo ukinitev zaposlitve 14.000 zaposlenih v bolgarskem sektorju mednarodnega prevoza blaga.

21 Nekatere ugotovljene gospodarske posledice bi lahko postale predmet odškodnine. Nasprotno pa naj ne bi bilo gotovo, da bodo podjetja, ki bodo morala prenehati opravljati svojo dejavnost, jo prenesti v državo članico, ki ni Bolgarija, ali jo usmeriti v druge sektorje dejavnosti, lahko pozneje nadaljevala dejavnost v prevoznem sektorju v Bolgariji. Prav tako naj zmanjšanja življenjskega standarda zaposlenih, ki bodo izgubili zaposlitev, in socialnih posledic poslabšanja gospodarskih razmer ne bi bilo mogoče naknadno odpraviti.

22 Na četrtem mestu, prenehanje dejavnosti nekaterih prevoznih podjetij naj bi zmanjšalo zmogljivost logističnih kanalov in ogrozilo pravilno delovanje notranjega trga.

23 Republika Estonija, Republika Malta in Republika Poljska podpirajo trditve Republike Bolgarije v zvezi s tveganjem nastanka okoljske, gospodarske in socialne škode. Republika Malta se v zvezi s tem sklicuje na poročilo o položaju te države članice, ki je bilo izdano novembra 2020.

24 Parlament in Svet trdita, da Republika Bolgarija ni dokazala, da lahko v primeru uporabe spornega ukrepa pride do resne in nepopravljive škode pred razglasitvijo sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20.

25 Prvič, grajata metodologijo, uporabljeno pri pripravi prvega in drugega poročila, na kateri se sklicuje Republika Bolgarija, zlasti ker temeljita na nerealnih hipotezah, predvsem glede obsega praznih voženj, in ker zajemata ekstrapolacije na podlagi podatkov iz nereprezentativnih vzorcev.

26 Drugič, ocene zatrjevane okoljske škode naj bi bile nezanesljive in deloma protislovne, medtem ko naj navedeni stroški ne bi bili veliki. Poleg tega naj Republika Bolgarija ne bi upoštevala dejstva, da za države članice veljajo obveznosti na področju emisij CO_2 na podlagi Uredbe (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za

izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 (UL 2018, L 156, str. 26) in na področju koncentracij NO_x in delcev PM2,5 v skladu z Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1).

27 Tretjič, ocene glede gneč na mejnih prehodih naj bi bile očitno napačne.

28 Četrtič, stroški, nastali z uporabo spornega ukrepa, naj ne bi bili nepopravljivi in naj bi bili precenjeni zaradi neupoštevanja obstoja obveznosti namestitve operativnega centra v državi članici sedeža v veljavni zakonodaji Unije.

29 Dalje, Republiki Bolgariji naj ne bi uspelo dokazati, da naj bi bile morebitne izgube tržnih deležev bolgarskih podjetij glede na značilnosti prevoznega sektorja, ki izhajajo iz drugega poročila, trajne. Poleg tega naj ne bi bilo verjetno, da bi vozniki težkih tovornih vozil ostali brez zaposlitve, saj takih voznikov v Uniji občutno primanjkuje.

30 Parlament dodaja, da so se zadevna podjetja glede na to, da je bila Uredba 2020/1055 sprejeta pred skoraj dvema letoma, že začela prilagajati in da je bila zato sedanja vloga za izdajo začasne odredbe vložena prepozno, da bi se izognili učinkom spornega ukrepa.

Presoja

31 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen postopka za izdajo začasne odredbe zagotoviti polno učinkovitost prihodnje dokončne odločbe, da se prepreči vrzel v sodnem varstvu, ki ga zagotavlja Sodišče. Za uresničitev tega cilja je treba nujnost presojati glede na potrebo po začasni odločitvi, da se prepreči resna in nepopravljiva škoda za stranko, ki predlaga začasno varstvo. Ta stranka mora dokazati, da ne more počakati do izida postopka v zadevi v glavni stvari, ne da bi utrpela tako škodo. Za dokaz obstoja resne in nepopravljive škode ni treba zahtevati, da se nastanek škode dokaže z absolutno gotovostjo. Zadostuje, da jo je mogoče z dovolj veliko verjetnostjo predvideti (sklep z dne 17. decembra 2018, Komisija/Poljska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, točka 60 in navedena sodna praksa).

32 V skladu s to sodno prakso mora verjeten nastanek resne in nepopravljive škode vedno predstaviti in dokazati stranka, ki predlaga sprejetje začasne odredbe. V zvezi s tem mora imeti sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, na voljo konkretne in natančne navedbe, podprte s podrobnimi listinami, na podlagi katerih je mogoče preučiti natančne posledice, ki bi verjetno nastale zaradi neobstoja predlaganih ukrepov (glej v tem smislu sklep podpredsednice Sodišča z dne 13. aprila 2021, Litva/Parlament in Svet, C-541/20 R, neobjavljen, EU:C:2021:264, točki 19 in 20).

33 V obravnavani zadevi mora torej Republika Bolgarija dokazati, da lahko uporaba spornega ukrepa v obdobju med podpisom tega sklepa in razglasitvijo sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20, predvidljivo z zadostno stopnjo verjetnosti povzroči resno in nepopravljivo škodo.

34 Iz predloga za izdajo začasne odredbe izhaja, da se ta država članica sklicuje na škodo, nastalo zaradi učinkov spornega ukrepa na gnečo na mejnih prehodih, na gospodarski in socialni položaj nekaterih držav članic, na delovanje notranjega trga ter na okolje.

35 Republika Bolgarija se lahko na te različne vrste škode veljavno sklicuje, da bi dosegla sprejetje začasnih ukrepov, ker so države članice odgovorne za interese, ki se na nacionalni ravni štejejo za splošne, in če jih lahko branijo v okviru postopka za izdajo začasne odredbe (sklep podpredsednice Sodišča z dne 13. aprila 2021, Litva/Parlament in Svet, C-541/20 R, neobjavljen, EU:C:2021:264, točka 21).

36 Zato je treba ugotoviti, ali je na podlagi dokazov, ki jih je predložila Republika Bolgarija, mogoče ugotoviti, prvič, da je nastanek ene ali več navedenih škod predvidljiv z zadostno stopnjo verjetnosti, in drugič, da so te škode resne in nepopravljive.

37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da postopek za izdajo začasne odredbe ni namenjen ugotavljanju resničnosti zapletenih in zelo spornih dejstev. Sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, nima na voljo potrebnih sredstev za zahtevana preverjanja, v mnogih primerih pa bi jih lahko sam le težko pravočasno opravil (sklep z dne 20. novembra 2017, Komisija/Poljska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, točka 54)

Učinki spornega ukrepa na gnečo na mejnih prehodih

38 Iz drugega poročila izhaja, da prečkanje mejnih prehodov ne glede na uporabo spornega ukrepa vključuje precejšen čas čakanja. Posledično daljši časi potovanja so torej eden od elementov, ki jih morajo cestni prevozniki na splošno upoštevati pri organizaciji svojih dejavnosti.

39 Seveda ni izključeno, da bi se lahko z uporabo spornega ukrepa, če zadevne države članice ne bi sprejele ukrepov za skrajšanje čakalne dobe na mejnih prehodih, povzročilo povečanje teh čakalnih dob in bi se torej zadevnim prevoznikom blaga naložilo, naj zagotovijo dodatna sredstva za zagotovitev spoštovanja dobavnih rokov in dobrega upravljanja voznega parka.

40 Vendar bi tako nastali stroški pomenili finančno škodo, ki je razen v izjemnih okoliščinah ni mogoče šteti za nepopravljivo, saj je položaj oškodovane osebe pred nastankom škode praviloma mogoče ponovno vzpostaviti z denarnim nadomestilom (sklep podpredsednice Sodišča z dne 13. aprila 2021, Litva/Parlament in Svet, C-541/20 R, neobjavljen, EU:C:2021:264, točka 29).

41 Ker torej Republika Bolgarija ni navedla izjemnih okoliščin, povezanih s tveganjem gneč na mejnih prehodih, s trditvami, ki se nanašajo na to tveganje, ni mogoče dokazati, da je izpolnjen pogoj nujnosti.

Gospodarski in socialni učinki spornega ukrepa

42 Uvodoma je treba ugotoviti, da gospodarski in socialni učinki spornega ukrepa v drugih državah članicah, in ne v Republiki Bolgariji, na katere se sklicuje ta država članica in države članice, ki so intervenirale v podporo njenim predlogom, v obravnavani zadevi ne morejo zadostovati za dokaz predvidljivosti nastanka resne in nepopravljive škode.

43 Prvič, čeprav se Republika Bolgarija na splošno sklicuje na škodo za druge države članice, se namreč podrobnejši podatki, na katere opira svoje trditve, na splošno nanašajo le na položaj bolgarskih podjetij.

44 Republika Bolgarija sicer omenja dodatne stroške, ki bi jih uporaba spornega ukrepa lahko povzročila prevoznikom iz drugih držav članic. Vendar teh dodatnih stroškov glede na sodno prakso, navedeno v točki 40 tega sklepa, ni mogoče šteti za resno in nepopravljivo škodo.

45 Dalje, čeprav se Republika Estonija in Republika Poljska sklicujeta na gospodarske in socialne učinke spornega ukrepa na njuni ozemlji, nista predložili nobenega dokaza, ki bi dokazoval resničnost teh učinkov.

46 Nazadnje, glede Republike Malte je v poročilu, ki ga je predložila ta država članica, navedeno, da lahko uporaba ukrepov, navedenih v tem poročilu, vpliva na prevozni sektor od ustvarjanja 51 novih delovnih mest do ukinitve 96 delovnih mest. Poleg tega naj bi ta uporaba pomenila prenehanje dejavnosti pri največ 43 tovornjakih.

47 Taki učinki pa, tudi če bi šteli za dokazane, ne bi bili dovolj obsežni, da bi jih bilo mogoče šteti za resno in nepopravljivo škodo.

48 V zvezi z gospodarskim in socialnim položajem Republike Bolgarije iz preudarkov v točki 44 tega sklepa izhaja, da povečanje stroškov, ki bi mu bili izpostavljeni prevozniki te države članice zaradi uporabe spornega ukrepa, samo po sebi ne pomeni resne in nepopravljive škode, kar Republika Bolgarija sicer priznava.

49 Nasprotno pa bi bili ti stroški za namene obravnavanega postopka upoštevni, če bi se ugotovilo, da so tako obsežni, da bi nujno povzročili prestrukturiranje prevoznega sektorja v Bolgariji, kakršno bi lahko v tej državi članici povzročilo znatno zmanjšanje bruto domačega proizvoda ali bistveno povišanje stopnje brezposelnosti.

50 V zvezi s tem je treba na prvem mestu ugotoviti, ne da bi se bilo treba izreči o zanesljivosti ocen, ki jih je predložila Republika Bolgarija v zvezi s potencialnim povečanjem stroškov bolgarskih prevoznikov, da ni mogoče izključiti, da uporaba spornega ukrepa tem prevoznikom povzroča nekatere dodatne stroške, ker nujno pomeni redno vračanje njihovih vozil v to državo članico.

51 Vendar zgolj okoliščina, da so številna podjetja iz bolgarskega prometnega sektorja manjše velikosti, ne more zadostovati za dokaz – v odsotnosti natančnejših informacij o finančnem položaju teh podjetij – da ta podjetja ne bi mogla kriti stroškov, ki izhajajo iz uporabe spornega ukrepa, in da bi bila torej prisiljena prenehati opravljati svojo dejavnost, jo preusmeriti v druge sektorje dejavnosti oziroma ustanoviti sedež v drugih državah članicah.

52 Na drugem mestu, zdi se, da trditve Republike Bolgarije glede gospodarskih in socialnih učinkov spornega ukrepa temeljijo predvsem na napovedih, navedenih v prvem poročilu v zvezi s prihodki podjetij iz bolgarskega prevoznega sektorja, prenehanjem dejavnosti takih podjetij in ukinitvijo delovnih mest v tem sektorju.

53 Vendar je treba najprej ugotoviti, da je to poročilo izrecno predstavljeno kot poročilo, katerega namen je oceniti učinke kombinirane uporabe več pravil, ki se nanašajo zlasti na redno vračanje voznikov v državo članico sedeža, na delovne razmere in pogoje počitka voznikov ter na izvajanje kabotaže. Zato na podlagi navedenega poročila ni mogoče ugotoviti, v kolikšni meri naj bi gospodarske in socialne posledice, ki jih opisuje, izhajale iz uporabe spornega ukrepa in bi se jim bilo mogoče izogniti v primeru opustitve samo tega ukrepa.

54 Dalje, čeprav je v prvem poročilu navedeno, da bo uporaba ukrepov, na katere se nanaša, privedla do temeljitega prestrukturiranja bolgarskega prometnega sektorja, pa v njem ni navedeno, v kakšnem časovnem okviru naj bi se zgodilo to prestrukturiranje.

55 Nazadnje, ocena števila vozil, ki bodo prenehala dejavnost, in števila delovnih mest, ki bodo ukinjena v Bolgariji, iz česar naj bi izhajale gospodarske in socialne posledice, na katere se sklicuje Republika Bolgarija, temelji na ekstrapolaciji odgovorov v raziskavi, ki jih je predložilo 57 bolgarskih podjetij, medtem ko je iz navedenega poročila razvidno, da sektor cestnega prevoza blaga v tej državi članici šteje 12.700 podjetij in da v istem poročilu ni nikjer zatrjevano, da podjetja, ki so sodelovala v raziskavi, pomenijo reprezentativen vzorec za ta sektor.

56 Glede na navedeno elementov iz prvega poročila ni mogoče šteti za take, da bi lahko z zadostno stopnjo verjetnosti dokazali predvidljivost – pred razglasitvijo sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20 – nastanka gospodarske in socialne škode, na katero se sklicuje Republika Bolgarija v primeru uporabe spornega ukrepa.

57 Na tretjem mestu, v drugem poročilu ni elementov, ki bi podpirali trditve Republike Bolgarije glede gospodarskih in socialnih učinkov spornega ukrepa.

58 Nasprotno, v tem poročilu je ugotovljeno, da bodo podjetja držav članic vzhodne Evrope tudi ob upoštevanju dodatnih stroškov, ki bi jih povzročila uporaba spornega ukrepa, ohranila konkurenčno prednost v sektorju cestnega prevoza blaga, na podlagi česar vsebuje sklep, da je verjetno, da v tem sektorju v Uniji ne bo prišlo do prestrukturiranja.

59 Poleg tega je v navedenem poročilu navedeno, da bodo predvidljive posledice uporabe spornega ukrepa za dostop do zaposlitve za voznike nujno omejene zaradi nezadostnega števila voznikov, ki so na voljo v Uniji.

60 Iz zgoraj navedenega izhaja, da dokazi, ki jih je predložila Republika Bolgarija, ne zadostujejo za ugotovitev, da lahko gospodarski in socialni učinki uporabe spornega ukrepa predvidljivo povzročijo resno in nepopravljivo škodo.

Učinki spornega ukrepa na delovanje notranjega trga

61 Poudariti je treba, da učinki spornega ukrepa na delovanje notranjega trga, na katere se sklicuje Republika Bolgarija, po mnenju te države članice izhajajo iz zmanjšanja ponudbe cestnega prevoza blaga znotraj Unije. To zmanjšanje ponudbe cestnega prevoza blaga naj bi bilo posledica prenehanja dejavnosti številnih podjetij v tem sektorju dejavnosti, ki naj bi ga povzročila uporaba tega ukrepa.

62 Iz točk od 42 do 60 tega sklepa pa je razvidno, da Republika Bolgarija ni dokazala, da je mogoče pred razglasitvijo sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20, predvideti tako prenehanje dejavnosti.

63 Iz tega sledi, da ta država članica prav tako ni dokazala predvidljivosti zatrjevanih učinkov spornega ukrepa na delovanje notranjega trga.

Okoljski učinki spornega ukrepa

64 Zdi se, da se Republika Bolgarija za ugotovitev tveganja nastanka okoljske škode sklicuje na tveganje povečanja emisij nekaterih plinov, ki naj bi bilo v tej državi članici dokazano z elementi iz prvega poročila in v Uniji kot celoti s podatki, navedenimi v drugem poročilu.

65 V zvezi s podatki, navedenimi v prvem poročilu za ugotavljanje tveganja okoljske škode s strani bolgarskih prevoznikov, je treba opozoriti, da se nanašajo le na emisije CO_2.

66 Poleg tega metodološke omejitve tega poročila, navedene v točkah 53 in 55 tega sklepa, ne omogočajo, da bi se nanj oprli pri presoji morebitnih učinkov spornega ukrepa na te emisije.

67 Navedeno poročilo namreč, prvič, ne vsebuje nobenega pojasnila glede predvidenega prispevka vsakega od ukrepov, ki jih obravnava, na povečanje emisij CO_2, ki je v njem ugotovljeno. Drugič, kar zadeva učinke spornega ukrepa, naj bi to povečanje izhajalo iz izvedbe velikega števila praznih voženj. Predvidljiva pogostost praznih voženj, na kateri temelji ocena iz istega poročila, pa je bila določena na podlagi izjav iz vzorca podjetij, ki so sodelovala v zadevni preiskavi, in za katerega je bilo že ugotovljeno, da ni reprezentativen.

68 Poleg tega se je povečanje emisij CO_2 v prvem poročilu izračunalo tako, da se je vsem tovornjakom, ki jih uporablja bolgarski sektor mednarodnega cestnega prevoza blaga, pripisala izvedba praznih voženj, medtem ko iz tega poročila izhaja, da se 53 % vozil iz tega sektorja uporablja za dejavnosti, ki vključujejo prevozne cikle, krajše od osmih tednov, in jim zato ni treba spremeniti svojih trenutnih praks, da bi se uskladila s spornim ukrepom.

69 V zvezi s podatki, na katere se sklicuje Republika Bolgarija, da bi dokazala tveganje nastanka okoljske škode, ki bi jo povzročili prevozniki v Uniji kot celoti, je treba ugotoviti, da se ta država članica v veliki meri opira na eno od predpostavk iz drugega poročila, v skladu s katero bodo podjetja iz prevoznega sektorja ravnala v skladu s spornim ukrepom, ne da bi v tem sektorju prišlo do prestrukturiranja.

70 Vendar več elementov, ki jih je navedla Republika Bolgarija, nasprotuje uresničitvi te predpostavke, ki jo Parlament in Svet sicer štejeta za popolnoma teoretično. Tako ta država članica, da bi dokazala gospodarsko in socialno škodo, na katero se sklicuje, trdi, da bo v prevoznem sektorju v primeru uporabe spornega ukrepa potrebno večje prestrukturiranje. Poleg tega, medtem ko navedena država članica trdi, da bo 46 % voženj, ki jih bodo morali opraviti bolgarski prevozniki za uskladitev s tem ukrepom, praznih voženj, pa izračuni iz drugega poročila v povezavi s predpostavko neobstoja prestrukturiranja temeljijo na domnevi, da bo 100 % voženj, potrebnih za uskladitev z navedenim ukrepom, praznih voženj.

71 Poudariti je treba tudi, da ocena števila vozil, vključenih v cikle prevoza, daljše od osem tednov, ki je odločilna za izračun dodatnih emisij, ki bi lahko izhajale iz uporabe spornega ukrepa, izhaja iz ekstrapolacije izjav, zbranih v okviru raziskave vzorca prevoznikov, ki je v drugem poročilu opisan kot nezadosten glede na velikost trga mednarodnega cestnega prevoza.

72 V teh okoliščinah, čeprav ni mogoče izključiti, da lahko uporaba spornega ukrepa poveča emisije nekaterih plinov, pa na podlagi dokumentov, ki jih je predložila Republika Bolgarija, ni mogoče natančno oceniti obsega tega povečanja.

73 Glede resnosti in nepopravljivosti navedenega povišanja je treba poudariti, da so emisije CO_2, NO_x in PM2,5, kot poudarjata Parlament in Svet, predmet posebnih predpisov prava Unije.

74 Uredba 2018/842 tako določa obveznosti za vsako državo članico glede omejitve emisij toplogrednih plinov, vključno s CO_2, medtem ko Direktiva 2008/50 določa nacionalne cilje zmanjšanja izpostavljenosti PM2,5 ter mejne vrednosti za NO_x in PM2,5.

75 Iz tega sledi, da bi tudi ob opiranju na najvišje številke, ki jih je navedla Republika Bolgarija, uporaba spornega ukrepa pomenila le zmerno povečanje emisij CO_2, NOx in PM2,5, za katero ni dokazano, da bi lahko srednjeročno ogrozilo ohranjanje kakovosti zraka in boj proti podnebnemu segrevanju (glej po analogiji sklep predsednika Sodišča z dne 2. oktobra 2003, Komisija/Avstrija, C-320/03 R, EU:C:2003:543, točka 98).

76 Glede preostalega – stroški, ki izhajajo iz povečanja emisij NO_x in PM2,5, na katere se sklicuje Republika Bolgarija, glede na njihov znesek za Unijo kot celoto ne morejo dokazati resnosti škode, kakršno zatrjuje Republika Bolgarija.

77 Zato je treba ugotoviti, da dokazi, ki jih je predložila Republika Bolgarija, ne zadostujejo za ugotovitev, da lahko okoljski učinki uporabe spornega ukrepa predvidljivo povzročijo resno in nepopravljivo škodo.

78 Glede na vse navedeno je očitno, da Republika Bolgarija ni dokazala, da lahko uporaba spornega ukrepa v obdobju med podpisom tega sklepa in razglasitvijo sodbe, s katero se konča postopek v zadevi C-545/20, predvidljivo z zadostno stopnjo verjetnosti povzroči resno in nepopravljivo škodo in da je zato pogoj nujnosti izpolnjen.

79 Ob upoštevanju kumulativnosti pogojev, ki se zahtevajo za sprejetje začasnih ukrepov, je treba predlog za izdajo začasne odredbe zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti pogoje v zvezi s *fumus boni juris* in tehtanjem interesov.

80 V skladu s členom 137 Poslovnika končna sodba ali končni sklep vsebuje odločbo o stroških.

Iz teh razlogov je podpredsednik Sodišča sklenil:

1. Predlog za izdajo začasne odredbe se zavrne.

2. Odločitev o stroških se pridrži.

Podpisi