ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 3ης Ιουνίου 2022*

«Ασφαλιστικά μέτρα – Άρθρο 263 ΣΛΕΕ – Προσφυγή με αίτημα την ακύρωση πράξεως της Ένωσης – Άρθρο 278 ΣΛΕΕ – Αίτηση αναστολής εκτέλεσης της εν λόγω πράξης – Μεταφορές – Κανονισμός (ΕΕ) 2020/1055 – Υποχρέωση επιχειρήσεως να επιστρέψει τα οχήματά της στο κράτος μέλος εγκαταστάσεώς της – Επείγον – Επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης κράτους μέλους – Βλάβη στο περιβάλλον»

Στην υπόθεση C-547/20 R,

με αντικείμενο αίτηση αναστολής εκτελέσεως βάσει του άρθρου 278 ΣΛΕΕ, η οποία υποβλήθηκε στις 5 Ιανουαρίου 2022,

Ρουμανία, εκπροσωπούμενη από τις L.-E. Baţagoi, E. Gane, R. I. Haţieganu, L. Lițu και A. Rotăreanu,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από:

τη **Δημοκρατία της Εσθονίας**, εκπροσωπούμενη από τις N. Grünberg και M. Kriisa,

τη **Δημοκρατία της Λεττονίας**, εκπροσωπούμενη από τις J. Davidoviča, K. Pommere και I. Romanovska,

τη **Δημοκρατία της Λιθουανίας**, εκπροσωπούμενη από τους K. Dieninis, R. Dzikovič και την V. Kazlauskaitė-Švenčionienė,

τη **Δημοκρατία της Μάλτας**, εκπροσωπούμενη από τον A. Buhagiar, επικουρούμενο από τον D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

τη **Δημοκρατία της Πολωνίας**, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,

παρεμβαίνουσες,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου από τις I. Αναγνωστοπούλου, C. Ionescu Dima και R. van de Westelaken,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ρουμανική.

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τους A. Norberg, A. Vârnav και την L. Vétillard,

καθών,

υποστηριζόμενων από:

το **Βασίλειο της Δανίας**, εκπροσωπούμενο από τις V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff και L. Teilgård,

την **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας**, εκπροσωπούμενη από τους J. Möller και D. Klebs,

την **Ελληνική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από τη Σ. Χαλά,

τη **Γαλλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από την A.-L. Desjonquères, τον A. Ferrand και την N. Vincent,

την **Ιταλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον A. Lipari, procuratore dello Stato, και τον G. Santini, avvocato dello Stato,

το **Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου**, εκπροσωπούμενο από τον A. Germeaux,

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών**, εκπροσωπούμενο από την M. K. Bulterman και τον J. Langer,

τη **Δημοκρατία της Αυστρίας**, εκπροσωπούμενη από τον A. Posch και την J. Schmoll,

το **Βασίλειο της Σουηδίας**, εκπροσωπούμενο από τις H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev και τον O. Simonsson,

παρεμβαίνοντες,

Ο ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα M. Szpunar,

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

1 Με την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού (ΕΕ) 2020/1055 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2020, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1071/2009, (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 και (ΕΕ) αριθ. 1024/2012, με στόχο την προσαρμογή τους στις εξελίξεις στον τομέα των οδικών μεταφορών (ΕΕ 2020, L 249, σ. 17), κατά το μέρος που θεσπίζει το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο β′, του κανονισμού (ΕΚ) 1071/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και για την κατάργηση της οδηγίας 96/26/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2009, L 300, σ. 51).

2 Η εν λόγω αίτηση υποβλήθηκε κατόπιν της ασκήσεως, στις 23 Οκτωβρίου 2020, από το εν λόγω κράτος μέλος, προσφυγής, δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, με αίτημα τη μερική ή, ενδεχομένως, την ολική ακύρωση του κανονισμού 2020/1055.

Το νομικό πλαίσιο

3 Το άρθρο 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055 ορίζει τα εξής:

«Το άρθρο 5 [του κανονισμού 1071/2009] αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

[…]

1. Για να πληροί την απαίτηση του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο α), στο κράτος μέλος εγκατάστασης μια επιχείρηση πρέπει:

[…]

β) να οργανώνει τη δραστηριότητα του στόλου οχημάτων της κατά τρόπο ώστε τα οχήματα που είναι στη διάθεση της επιχείρησης και χρησιμοποιούνται για διεθνείς μεταφορές να επιστρέφουν σε ένα από τα επιχειρησιακά κέντρα στο εν λόγω κράτος μέλος τουλάχιστον εντός οκτώ εβδομάδων αφότου έφυγαν από αυτό·

[…]».

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

4 Με αποφάσεις του Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 1ης Φεβρουαρίου 2022, επετράπη στη Δημοκρατία της Μάλτας και στη Δημοκρατία της Πολωνίας να παρέμβουν υπέρ της Ρουμανίας.

5 Η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο:

– να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως του άρθρου 1, σημείο 3, του κανονισμού 2020/1055, καθόσον αυτό θεσπίζει το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο β′, του κανονισμού 1071/2009, και

– να καταδικάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.

6 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων και να καταδικάσει τη Ρουμανία στα δικαστικά έξοδα.

Επί της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων

7 Το άρθρο 160, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου ορίζει ότι οι αιτήσεις λήψεως ασφαλιστικών μέτρων προσδιορίζουν «το αντικείμενο της διαφοράς, τα περιστατικά από τα οποία προκύπτει το επείγον της υποθέσεως, καθώς και τους πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς που δικαιολογούν, εκ πρώτης όψεως, τη λήψη του προσωρινού μέτρου το οποίο ζητείται».

8 Επομένως, προσωρινό μέτρο μπορεί να διαταχθεί από τον δικαστή των ασφαλιστικών μέτρων μόνον εφόσον αποδειχθεί ότι το μέτρο είναι εκ πρώτης όψεως δικαιολογημένο, βάσει των προβαλλομένων πραγματικών και νομικών ισχυρισμών (fumus boni juris), και επείγον, υπό την έννοια ότι είναι αναγκαίο να διαταχθεί και να παραγάγει τα αποτελέσματά του πριν από την έκδοση της αποφάσεως επί της κυρίας δίκης, προκειμένου να αποτραπεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία των συμφερόντων του αιτούντος. Ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων προβαίνει επίσης, κατά περίπτωση, στη στάθμιση των εμπλεκομένων συμφερόντων. Οι εν λόγω προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται σωρευτικώς, οπότε, σε περίπτωση κατά την οποία δεν πληρούται μία εξ αυτών, η αίτηση λήψεως προσωρινών μέτρων απορρίπτεται (διάταξη της 8ης Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-791/19 R, EU:C:2020:277, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

9 Στο πλαίσιο της εξετάσεως των εν λόγω προϋποθέσεων, ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως και παραμένει ελεύθερος να καθορίσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης υποθέσεως, τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να εξακριβωθεί η συνδρομή των διαφόρων αυτών προϋποθέσεων καθώς και τη σειρά με την οποία θα διεξαχθεί η εξέταση αυτή, δεδομένου ότι κανένας κανόνας του δικαίου της Ένωσης δεν του επιβάλλει να ακολουθήσει προκαθορισμένη ανάλυση προκειμένου να εκτιμήσει την ανάγκη προσωρινής ρυθμίσεως (διάταξη της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 2021, ACER κατά Aquind, C-46/21 P-R, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:633, σκέψη 16).

10 Εν προκειμένω, πρέπει να εξεταστεί καταρχάς η προϋπόθεση του επείγοντος.

Επιχειρήματα

11 Η Ρουμανία υποστηρίζει ότι η εφαρμογή της υποχρέωσης μιας επιχείρησης να επιστρέφει τα οχήματά της στο κράτος μέλος εγκατάστασής της, που προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο β′, του κανονισμού 1071/2009, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2020/1055 (στο εξής: επίμαχο μέτρο), θα προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

12 Υποστηρίζει, πρώτον, ότι εάν εφαρμοστεί το επίμαχο μέτρο θα εκλείψουν περισσότεροι από τους μισούς οδικούς μεταφορείς εμπορευμάτων που είναι εγκατεστημένοι στο εν λόγω κράτος μέλος.

13 Η προβλεψιμότητα αυτής της οικονομικής εξέλιξης αποδεικνύεται από έκθεση του Οκτωβρίου του 2020, που εκδόθηκε κατόπιν εντολής μιας ρουμανικής ένωσης επαγγελματιών οδικών μεταφορών (στο εξής: πρώτη έκθεση).

14 Η πλειονότητα των εγκατεστημένων στη Ρουμανία μεταφορέων που εκτελούν οδικές εμπορευματικές μεταφορές είναι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις αυτές είναι ευάλωτες όσον αφορά την οικονομική τους κατάσταση, ιδίως λόγω των χαμηλών περιθωρίων κέρδους που χαρακτηρίζουν τον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών στη Ρουμανία.

15 Η εφαρμογή του επίδικου μέτρου θα συνεπαγόταν αύξηση της απόστασης που διανύουν τα ρουμανικά οχήματα που πραγματοποιούν διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων κατά μέσο όρο σε 9 800 χιλιόμετρα ετησίως. Στο μέτρο που τα πρόσθετα αυτά δρομολόγια θα πραγματοποιούνται από φορτηγά χωρίς φορτίο (στο εξής: δρομολόγια χωρίς φορτίο), θα προκληθεί σε ετήσια βάση στη Ρουμανία απώλεια εσόδων ύψους 524 εκατομμυρίων ευρώ, καθώς και πρόσθετο κόστος 197 εκατομμυρίων ευρώ για την αγορά καυσίμων και 150 εκατομμυρίων ευρώ για την καταβολή τελών κυκλοφορίας. Επιπλέον κόστος θα προκύψει από την αυξημένη συμφόρηση των συνορια-

κών σημείων διελεύσεως που βρίσκονται εκτός του χώρου Σένγκεν, λόγω της οφειλόμενης στην εφαρμογή του επίμαχου μέτρου αύξησης του αριθμού των δρομολογίων που πραγματοποιούν οι Ρουμάνοι μεταφορείς.

16 Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη το κόστος που συνεπάγεται για τον ρουμανικό τομέα μεταφορών, υπολογιζόμενο σε 1 233 εκατομμύρια ευρώ ετησίως, η εφαρμογή άλλων νέων κανόνων σχετικά με τον τομέα μεταφορών, των οποίων την αναστολή εκτελέσεως δεν ζητεί η Ρουμανία.

17 Τέλος, το 55 % των επιχειρήσεων που συμμετείχαν στην έρευνα για την κατάρτιση της πρώτης έκθεσης εκτιμούν ότι θα πρέπει να διακόψουν τις δραστηριότητές τους στη Ρουμανία, με αποτέλεσμα η ρουμανική οικονομία να υποστεί απώλειες ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως και να απολεσθούν 26 000 θέσεις εργασίας στο εν λόγω κράτος μέλος.

18 Δεύτερον, ο πολλαπλασιασμός δρομολογίων χωρίς φορτίο που θα προέκυπτε από την εφαρμογή του επίμαχου μέτρου μπορεί να προκαλέσει βλάβη στο περιβάλλον και, εμμέσως, στην ανθρώπινη υγεία.

19 Αφενός, η πρώτη έκθεση αποδεικνύει ότι οι πρόσθετες εκπομπές των Ρουμάνων μεταφορέων εκτιμώνται σε 456 886 τόνους διοξειδίου του άνθρακα (CO_2), ήτοι αύξηση κατά 7,7 % των εκπομπών του ρουμανικού τομέα μεταφορών και κατά 2,4 % των συνολικών εκπομπών του εν λόγω κράτους μέλους.

20 Αφετέρου, μια έκθεση του Φεβρουαρίου του 2021, που συντάχθηκε κατόπιν αιτήσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (στο εξής: δεύτερη έκθεση), αποδεικνύει ότι η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου θα έχει ως συνέπεια την εκπομπή 2,9 εκατομμυρίων τόνων CO_2, 107 έως 619 τόνων οξειδίων του αζώτου (NO_x) και 38 έως 221 τόνων λεπτών σωματιδίων ($ΑΣ_{2,5}$) σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κόστος αυτής της ατμοσφαιρικής ρύπανσης εκτιμάται σε 25,9 εκατομμύρια ευρώ.

21 Η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Δημοκρατία της Μάλτας και η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζουν την επιχειρηματολογία της Ρουμανίας σχετικά με τον κίνδυνο προκλήσεως περιβαλλοντικής, οικονομικής και κοινωνικής ζημίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Δημοκρατία της Μάλτας επικαλείται έκθεση η οποία εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2020 σχετικά με την κατάσταση στο εν λόγω κράτος μέλος.

22 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι η Ρουμανία δεν απέδειξε ότι εάν εφαρμοστεί το επίμαχο μέτρο υφίσταται κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας πριν από την έκδοση της απόφασης που περατώνει τη διαδικασία στην υπόθεση C-547/20.

23 Πρώτον, το κόστος που θα ανέκυπτε από την εφαρμογή του επίδικου μέτρου δεν είναι ανεπανόρθωτο και υπερεκτιμάται, λόγω του ότι δεν συνεκτιμήθηκε το γεγονός ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της Ένωσης, το κέντρο επιχειρήσεων πρέπει υποχρεωτικά να βρίσκεται στο κράτος μέλος εγκατάστασης.

24 Επιπλέον, η Ρουμανία δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι οι απώλειες μεριδίων της αγοράς που ενδέχεται να υποστούν οι ρουμανικές επιχειρήσεις θα είναι μόνιμες, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών του τομέα των μεταφορών όπως προκύπτουν από τη δεύτερη έκθεση. Επιπλέον, θα ήταν απίθανο να μείνουν οι οδηγοί βαρέων οχημάτων χωρίς εργασία, δεδομένης της σημαντικής έλλειψης τέτοιων οδηγών στην Ένωση.

25 Δεύτερον, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο επικρίνουν τη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την κατάρτιση της πρώτης και της δεύτερης έκθεσης που επικαλείται η Ρουμανία, καθόσον οι εκθέσεις αυτές στηρίζονται, μεταξύ άλλων, σε μη ρεαλιστικές παραδοχές, ιδίως όσον αφορά τον όγκο των δρομολογίων χωρίς φορτίο καθώς και το κόστος που θα επωμιστούν οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά είδη παροχής υπηρεσιών διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών, περιλαμβάνουν δε υποθετικά συμπεράσματα βάσει στοιχείων προερχομένων από μη αντιπροσωπευτικά δείγματα. Επιπλέον, η Ρουμανία έχει ερμηνεύσει εσφαλμένως αρκετές από τις εκτιμήσεις των εν λόγω εκθέσεων.

26 Τρίτον, οι εκτιμήσεις σχετικά με την προβαλλόμενη βλάβη του περιβάλλοντος είναι ελάχιστα αξιόπιστες και εν μέρει αντιφατικές, ενώ οι προβαλλόμενες οικονομικές επιπτώσεις δεν είναι σημαντικές. Επιπλέον, η Ρουμανία δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη υπέχουν υποχρεώσεις όσον αφορά τις εκπομπές CO_2, δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) 2018/842 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, σχετικά με τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, στο πλαίσιο της συμβολής στη δράση για το κλίμα για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 (ΕΕ 2018, L 156, σ. 26), καθώς και υποχρεώσεις σχετικά με τις συγκεντρώσεις NO_x και $ΑΣ_{2,5}$, σύμφωνα με την οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1).

27 Το Κοινοβούλιο προσθέτει ότι, καθόσον ο κανονισμός 2020/1055 εκδόθηκε πριν από δύο σχεδόν έτη, οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις έχουν ήδη αρχίσει να προσαρμόζονται και ότι η παρούσα αίτηση ασφαλιστικών μέτρων υποβλήθηκε πολύ καθυστερημένα για να αποτρέψει την παραγωγή των αποτελεσμάτων του επίμαχου μέτρου.

Εκτίμηση

28 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σκοπός της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων είναι η διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της μελλοντικής οριστικής αποφάσεως, προκειμένου να αποφεύγονται τα κενά στην έννομη προστασία που παρέχει το Δικαστήριο. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, ο επείγων χαρακτήρας πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την ανάγκη εκδόσεως προσωρινής αποφάσεως, προκειμένου να αποτραπεί η πρόκληση σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας στον διάδικο που ζητεί την προσωρινή προστασία. Στον διάδικο αυτόν απόκειται να αποδείξει ότι δεν είναι δυνατόν να αναμείνει την έκβαση της κύριας δίκης χωρίς να υποστεί ζημία τέτοιου χαρακτήρα. Για να αποδειχθεί η ύπαρξη τέτοιας σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας δεν απαιτείται να αποδειχθεί με απόλυτη βεβαιότητα η επέλευση της ζημίας. Αρκεί η επέλευση αυτή να πιθανολογηθεί επαρκώς (διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

29 Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, απόκειται πάντοτε στον διάδικο που ζητεί τη λήψη ενός προσωρινού μέτρου να εκθέσει και να αποδείξει την πιθανότητα επέλευσης σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων πρέπει να διαθέτει συγκεκριμένες και σαφείς ενδείξεις, στηριζόμενες σε λεπτομερή έγγραφα, οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα εκτίμησης των συγκεκριμένων συνεπειών που θα είχε, κατά πάσα πιθανότητα, η μη λήψη των ζητηθέντων μέτρων (πρβλ. διάταξη της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Απριλίου 2021, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-541/20 R, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:264, σκέψεις 19 και 20).

30 Επομένως, εν προκειμένω, η Ρουμανία οφείλει να αποδείξει ότι μπορεί να πιθανολογηθεί επαρκώς ότι η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της παρούσας διάταξης και της έκδοσης της απόφασης που περατώνει τη διαδικασία στην υπόθεση C-547/20 είναι ικανή να προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

31 Από την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων προκύπτει ότι το εν λόγω κράτος μέλος κάνει λόγο για ζημίες λόγω των επιπτώσεων του επίμαχου μέτρου στην οικονομική και κοινωνική κατάσταση στη Ρουμανία καθώς και στο περιβάλλον.

32 Η Ρουμανία μπορεί βασίμως να επικαλεστεί τις διάφορες αυτές ζημίες προκειμένου να επιτύχει τη λήψη προσωρινών μέτρων, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη για τα θεωρούμενα ως γενικά, σε εθνικό επίπεδο, συμφέροντα και μπορούν να διασφαλίσουν την προάσπισή τους στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων (διάταξη της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Απριλίου 2021, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-541/20 R, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:264, σκέψη 21).

33 Ως εκ τούτου, πρέπει να κριθεί εάν, βάσει των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισε η Ρουμανία, μπορεί να διαπιστωθεί, αφενός, ότι η επέλευση μιας ή περισσοτέρων από τις εν λόγω ζημίες μπορεί να πιθανολογηθεί επαρκώς και, αφετέρου, ότι οι ίδιες ζημίες έχουν σοβαρό και ανεπανόρθωτο χαρακτήρα.

34 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων δεν ενδείκνυται για την εξακρίβωση του υποστατού περίπλοκων και άκρως αμφιλεγόμενων πραγματικών περιστατικών. Ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων δεν διαθέτει τα αναγκαία μέσα για να προβεί σε τέτοια εξέταση και, σε πολλές περιπτώσεις, δυσχερώς θα μπορούσε να την πραγματοποιήσει εγκαίρως (διάταξη της 20ής Νοεμβρίου 2017, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-441/17 R, EU:C:2017:877, σκέψη 54).

Επί των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων του επίμαχου μέτρου

35 Προκαταρκτικώς, διαπιστώνεται ότι οι προβαλλόμενες από τα κράτη μέλη που παρενέβησαν υπέρ της προσφεύγουσας οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις του επίμαχου μέτρου σε άλλα κράτη μέλη πλην της Ρουμανίας δεν επαρκούν εν προκειμένω για να αποδειχθεί ο προβλέψιμος χαρακτήρας της επέλευσης σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας.

36 Αφενός, μολονότι η Δημοκρατία της Εσθονίας και η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνουν τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις του επίμαχου μέτρου στο έδαφός τους, εντούτοις δεν προσκομίζουν κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει το υποστατό των εν λόγω επιπτώσεων.

37 Αφετέρου, όσον αφορά τη Δημοκρατία της Μάλτας, η προσκομισθείσα από το εν λόγω κράτος μέλος έκθεση αναφέρει ότι η εφαρμογή των αναφερόμενων σε αυτή μέτρων ενδέχεται να έχει επιπτώσεις στον τομέα των μεταφορών, κυμαινόμενες από τη δημιουργία 51 νέων θέσεων εργασίας έως την απώλεια 96 θέσεων εργασίας. Επιπλέον, η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου θα συνεπαγόταν παύση των δραστηριοτήτων το πολύ 43 φορτηγών.

38 Όμως, οι εν λόγω επιπτώσεις, ακόμη και αν υποτεθούν αποδειχθείσες, δεν είναι αρκετά εκτεταμένες ώστε να θεωρηθεί ότι συνιστούν σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

39 Όσον αφορά την οικονομική και κοινωνική κατάσταση στη Ρουμανία, η αύξηση του κόστους που θα υποστούν οι μεταφορείς του εν λόγω κράτους μέλους λόγω της εφαρμογής του επίμαχου μέτρου δεν συνιστά, αυτή καθεαυτή, σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

40 Συγκεκριμένα, το κόστος που προκύπτει κατ' αυτόν τον τρόπο συνιστά περιουσιακή ζημία η οποία δεν μπορεί, πλην εξαιρετικών περιπτώσεων, να θεωρηθεί ανεπανόρθωτη, δεδομένου ότι μια χρηματική αποζημίωση είναι, κατά κανόνα, ικανή να επαναφέρει τον ζημιωθέντα στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν από την επέλευση της ζημίας (διάταξη της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 13ης Απριλίου 2021, Λιθουανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-541/20 R, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:264, σκέψη 29).

41 Αντιθέτως, το κόστος θα είχε σημασία, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, αν αποδεικνυόταν ότι είναι τέτοιας έκτασης που θα συνεπαγόταν κατ' ανάγκην αναδιάρθρωση του τομέα των μεταφορών στη Ρουμανία, η οποία θα επέφερε σημαντική μείωση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος ή αισθητή αύξηση του ποσοστού ανεργίας στο εν λόγω κράτος μέλος.

42 Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, με εξαίρεση τις εκτιμήσεις σχετικά με τη συμφόρηση των συνοριακών σημείων διελεύσεως, τα δεδομένα που παραθέτει η Ρουμανία για να αποδείξει τον προβλέψιμο χαρακτήρα της αύξησης του κόστους των Ρουμάνων μεταφορέων και της αναδιάρθρωσης του ρουμανικού τομέα των μεταφορών προέρχονται από την πρώτη έκθεση.

43 Ωστόσο, η εκτίμηση της εν λόγω έκθεσης σχετικά με το κόστος και την αναδιάρθρωση στηρίζεται σε υποθετικά συμπεράσματα επί των απαντήσεων που παρασχέθηκαν από 127 ρουμανικές επιχειρήσεις, ενώ από την εν λόγω έκθεση προκύπτει ότι ο τομέας των οδικών εμπορευματικών μεταφορών στο εν λόγω κράτος μέλος περιλαμβάνει 33 655 επιχειρήσεις, χωρίς να αναφέρεται ότι οι επιχειρήσεις που έλαβαν μέρος στην έρευνα αποτελούν αντιπροσωπευτικό δείγμα του εν λόγω τομέα.

44 Δεύτερον, όσον αφορά ειδικότερα το πρόσθετο κόστος στο οποίο εκτίθενται οι Ρουμάνοι μεταφορείς, από την πρώτη έκθεση προκύπτει ότι ο υπολογισμός του του κόστους αυτού στηρίζεται στην παραδοχή ότι το σύνολο των δρομολογίων που πραγματοποιούν οι Ρουμάνοι μεταφορείς προκειμένου να συμμορφωθούν με το επίμαχο μέτρο είναι δρομολόγια χωρίς φορτίο.

45 Εντούτοις, η παραδοχή αυτή, η οποία είναι καθοριστική τόσο για την εκτίμηση της απώλειας εσόδων που συνεπάγεται η εφαρμογή του εν λόγω μέτρου όσο και για τον προσδιορισμό του πρόσθετου κόστους που απορρέει από την εφαρμογή του, ουδόλως τεκμηριώνεται, ενώ δεν αμφισβητείται ότι μόνον ένα μέρος των σημερινών δρομολογίων των Ρουμάνων μεταφορέων προς τη Ρουμανία είναι δρομολόγια χωρίς φορτίο.

46 Όσον αφορά το κόστος που απορρέει από τη συμφόρηση των συνοριακών σημείων διελεύσεως, διαπιστώνεται, αφενός, ότι το εν λόγω κόστος δεν έχει εκτιμηθεί επακριβώς από τη Ρουμανία και, αφετέρου, ότι δεν αμφισβητείται ότι η προβαλλόμενη αύξηση του χρόνου αναμονής στα εν λόγω σημεία διέλευσης αντιπροσωπεύει περιορισμένο μόνον τμήμα του συνολικού χρόνου της διαδρομής μεταξύ Ρουμανίας και κρατών μελών στα οποία δραστηριοποιούνται οι Ρουμάνοι μεταφορείς.

47 Τρίτον, το γεγονός και μόνον ότι πολλές επιχειρήσεις του ρουμανικού τομέα μεταφορών είναι μικρές επιχειρήσεις και έχουν περιορισμένη κερδοφορία δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν θα ήταν σε θέση να αντιμετωπίσουν το κόστος που θα προέκυπτε από την

εφαρμογή του επίμαχου μέτρου και ότι, ως εκ τούτου, θα αναγκάζονταν να διακόψουν τη δραστηριότητά τους, να την αναπροσανατολίσουν σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων ή ακόμη να εγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη.

48 Συγκεκριμένα, από τις σκέψεις 42 έως 46 της παρούσας διατάξεως προκύπτει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε η Ρουμανία δεν παρέχουν τη δυνατότητα προσδιορισμού του ύψους του πρόσθετου κόστους που ενδέχεται να υποστούν οι Ρουμάνοι μεταφορείς λόγω της εφαρμογής του επίμαχου μέτρου.

49 Επιπλέον, η Ρουμανία δεν αμφισβήτησε την εκτίμηση που διατυπώνεται στη δεύτερη έκθεση ότι, ακόμη και εάν απορροφήσουν το πρόσθετο αυτό κόστος, οι επιχειρήσεις των κρατών μελών της ανατολικής Ευρώπης θα διατηρήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών.

50 Τέταρτον, οι αριθμητικές εκτιμήσεις της Ρουμανίας σχετικά με τον κίνδυνο διακοπής των δραστηριοτήτων των Ρουμάνων μεταφορέων στηρίζονται αποκλειστικά στην πρώτη έκθεση.

51 Συναφώς, πέραν των εκτιμήσεων που αναφέρονται στη σκέψη 43 της παρούσας διατάξεως, πρέπει να σημειωθεί καταρχάς ότι η Ρουμανία προβαίνει σε εσφαλμένη ερμηνεία έκθεσης αυτής, υποστηρίζοντας ότι το 55 % των επιχειρήσεων που ρωτήθηκαν ενόψει της κατάρτισής της εκτιμούν ότι θα πρέπει να διακόψουν τις δραστηριότητές τους στο εν λόγω κράτος μέλος. Πράγματι, από την ίδια έκθεση προκύπτει ότι η εκτίμηση αυτή αφορά στην πραγματικότητα το 55 % των ρουμανικών επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες ενδομεταφορών και μεταφορών σε άλλα κράτη μέλη, οι οποίες αντιπροσωπεύουν το 39 % του ρουμανικού τομέα της διεθνούς οδικής εμπορευματικής μεταφοράς τον οποίο αφορά η επίμαχη έρευνα.

52 Έπειτα, η πρώτη έκθεση παρουσιάζεται ρητώς ως αποβλέπουσα στην εκτίμηση των επιπτώσεων της συνδυασμένης εφαρμογής μιας σειράς κανόνων που αφορούν, μεταξύ άλλων, την τακτική επιστροφή των οδηγών στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως, τις συνθήκες εργασίας και αναπαύσεως των οδηγών καθώς και την πραγματοποίηση των ενδομεταφορών. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί εάν και κατά πόσον οι οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις τις οποίες περιγράφει η εν λόγω έκθεση αποτελούν συνέπεια της εφαρμογής του επίδικου μέτρου και εάν θα μπορούσαν να αποφευχθούν μόνο σε περίπτωση αναστολής του.

53 Τέλος, μολονότι η εν λόγω έκθεση αναφέρει πράγματι ότι η εφαρμογή των μέτρων τα οποία αφορά θα έχει ως συνέπεια τη ριζική αναδιάρθρωση του ρουμανικού τομέα των μεταφορών, δεν αναφέρει το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει να πραγματοποιηθεί η αναδιάρθρωση αυτή.

54 Πέμπτον, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, σύμφωνα με τη δεύτερη έκθεση, οι προβλέψιμες συνέπειες της εφαρμογής του επίμαχου μέτρου επί της πρόσβασης των οδηγών στην απασχόληση θα είναι κατ' ανάγκην περιορισμένες, λόγω της ανεπάρκειας διαθεσίμων οδηγών στην Ένωση.

55 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε η Ρουμανία δεν επαρκούν για να αποδειχθεί ότι οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της εφαρμογής του επίμαχου μέτρου είναι ικανές να προκαλέσουν, κατά τρόπο προβλέψιμο, σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

Επί των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου μέτρου

56 Προκειμένου να αποδείξει τον κίνδυνο επελεύσεως περιβαλλοντικής ζημίας, η Ρουμανία αναφέρεται στον κίνδυνο αύξησης των εκπομπών ορισμένων αερίων, ο οποίος αποδεικνύεται από στοιχεία της πρώτης έκθεσης ως προς το εν λόγω κράτος μέλος και από τα δεδομένα της δεύτερης έκθεσης ως προς το σύνολο της Ένωσης.

57 Όσον αφορά τα αριθμητικά στοιχεία που παρατίθενται στην πρώτη έκθεση προς στοιχειοθέτηση του κινδύνου βλάβης του περιβάλλοντος από τους Ρουμάνους μεταφορείς, επισημαίνεται ότι τα στοιχεία αυτά αφορούν μόνον τις εκπομπές CO_2.

58 Επιπλέον, η έκθεση αυτή, λόγω των μεθοδολογικών περιορισμών της που μνημονεύονται στις σκέψεις 45 και 52 της παρούσας διατάξεως, δεν μπορεί να ληφθεί ως βάση για την εκτίμηση των ενδεχόμενων επιπτώσεων του επίμαχου μέτρου επί των εν λόγω εκπομπών.

59 Συγκεκριμένα, αφενός, η εν λόγω έκθεση δεν περιέχει καμία διευκρίνιση ως προς τη συμβολή που προβλέπεται ότι θα έχει καθένα από τα μέτρα στα οποία αναφέρεται στην αύξηση των εκπομπών CO_2 που καταγράφει. Αφετέρου, όσον αφορά τα αποτελέσματα του επίμαχου μέτρου, η εν λόγω αύξηση θεωρείται ότι οφείλεται στην πραγματοποίηση μεγάλου αριθμού δρομολογίων χωρίς φορτίο. Πλην όμως, η εν λόγω αύξηση υπολογίζεται βάσει της ανεπαρκώς αιτιολογημένης παραδοχής ότι το σύνολο των δρομολογίων που θα πραγματοποιήσουν οι Ρουμάνοι μεταφορείς προκειμένου να συμμορφωθούν με το επίδικο μέτρο θα είναι δρομολόγια χωρίς φορτίο.

60 Όσον αφορά τα αριθμητικά στοιχεία που προσκομίζει η Ρουμανία για να αποδείξει τον κίνδυνο βλάβης του περιβάλλοντος από τους μεταφορείς ολόκληρης της Ένωσης, πρέπει να σημειωθεί ότι το εν λόγω κράτος μέλος στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό σε μία από τις παραδοχές της δεύτερης έκθεσης, κατά την οποία οι επιχειρήσεις του τομέα των μεταφορών θα συμμορφωθούν προς το επίδικο μέτρο χωρίς ο τομέας αυτός να υποστεί αναδιάρθρωση.

61 Ορισμένα όμως από τα στοιχεία που προβάλλει η Ρουμανία αποκλείουν την επαλήθευση της παραδοχής αυτής, την οποία το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν εξάλλου όλως υποθετική. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος, προκειμένου να αποδείξει την οικονομική και κοινωνική ζημία που επικαλείται, υποστηρίζει ότι ο τομέας των μεταφορών καλείται να υποστεί σημαντική αναδιάρθρωση σε περίπτωση εφαρμογής του επίμαχου μέτρου.

62 Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η εκτίμηση του αριθμού των οχημάτων που χρησιμοποιούνται σε κύκλους μεταφοράς διάρκειας άνω των οκτώ εβδομάδων, εκτίμηση καθοριστικής σημασίας για τον υπολογισμό των πρόσθετων εκπομπών που ενδέχεται να προκύψουν από την εφαρμογή του επίμαχου μέτρου, βασίζεται σε παρέκταση των δηλώσεων που έγιναν στο πλαίσιο έρευνας σε δείγμα μεταφορέων το οποίο περιγράφεται στη δεύτερη έκθεση ως ανεπαρκές σε σχέση με το μέγεθος της αγοράς των διεθνών οδικών μεταφορών.

63 Υπό τις συνθήκες αυτές, μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου ενδέχεται να αυξήσει τις εκπομπές ορισμένων αερίων, τα έγγραφα που προσκόμισε η Ρουμανία δεν καθιστούν δυνατή την ακριβή εκτίμηση του μεγέθους της εν λόγω αύξησης.

64 Όσον αφορά τον σοβαρό και ανεπανόρθωτο χαρακτήρα της ως άνω αύξησης, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι, όπως υπογραμμίζουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, οι εκπομπές CO_2, NO_x και $ΑΣ_{2,5}$ υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

65 Συναφώς, ο κανονισμός 2018/842 θεσπίζει υποχρεώσεις για κάθε κράτος μέλος όσον αφορά τον περιορισμό των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, στα οποία συμπεριλαμβάνεται το CO_2, ενώ η οδηγία 2008/50 θέτει εθνικούς στόχους για τη μείωση της έκθεσης στα $ΑΣ_{2,5}$ και προβλέπει οριακές τιμές NO_x και $ΑΣ_{2,5}$.

66 Επομένως, ακόμη και βάσει των πιο υψηλών αριθμητικών στοιχείων που προσκομίζει η Ρουμανία, η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου θα επέφερε μικρή μόνον αύξηση των εκπομπών CO_2, NO_x και $ΑΣ_{2,5}$, η οποία δεν αποδεικνύεται ότι θα μπορούσε να θίξει μεσοπρόθεσμα τη διαφύλαξη της ποιότητας του αέρα και την καταπολέμηση της υπερθέρμανσης του πλανήτη (βλ., κατ' αναλογίαν, διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 2ας Οκτωβρίου 2003, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-320/03 R, EU:C:2003:543, σκέψη 98).

67 Κατά τα λοιπά, το προβαλλόμενο από τη Ρουμανία κόστος της αύξησης των εκπομπών NO_x και $ΑΣ_{2,5}$, λαμβανομένου υπόψη του ύψους του για το σύνολο της Ένωσης, δεν μπορεί να αποδείξει τον σοβαρό χαρακτήρα της ζημίας που επικαλείται η Ρουμανία.

68 Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε η Ρουμανία δεν επαρκούν για να αποδειχθεί ότι οι επιπτώσεις της εφαρμογής του επίμαχου μέτρου στο περιβάλλον είναι ικανές να προκαλέσουν, κατά προβλέψιμο τρόπο, σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία.

69 Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, προκύπτει ότι η Ρουμανία δεν απέδειξε ότι η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υπογραφής της παρούσας διάταξης και της έκδοσης της απόφασης που περατώνει τη διαδικασία στην υπόθεση C-547/20 είναι ικανή να προκαλέσει, με επαρκή βαθμό πιθανότητας, σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία και ότι πληρούται, ως εκ τούτου, η προϋπόθεση του επείγοντος.

70 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη λήψη προσωρινών μέτρων πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων απορρίπτεται, χωρίς να είναι αναγκαία η εξέταση των προϋποθέσεων σχετικά με το fumus boni juris και τη στάθμιση των συμφερόντων.

71 Σύμφωνα με το άρθρο 137 του Κανονισμού Διαδικασίας, η απόφαση για τα δικαστικά έξοδα λαμβάνεται με την απόφαση ή τη διάταξη που περατώνει τη δίκη.

Για τους λόγους αυτούς, ο Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου διατάσσει:

1) Απορρίπτει την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων.

2) Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)