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-547/20 R,

povodom zahtjeva za suspenziju primjene na temelju članka 278. UFEU-a podnesenog 5. siječnja 2022.,

Rumunjska, koju zastupaju L.-E. Baţagoi, E. Gane, R. I. Haţieganu, L. Liţu i A. Rotăreanu, 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,

intervenijenti,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima i M. R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,

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

* Jezik postupka: rumunjski

tuženikâ,

koje podupiru:

Kraljevina Danska, koju zastupaju V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, u svojstvu agenata,

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 Rumunjska od Suda traži da naloži suspenziju primjene 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.).

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 1. veljače 2022. Republici Malti i Republici Poljskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Rumunjske.

5 Rumunjska 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 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 Rumunjskoj 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 Rumunjska 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.

12 Rumunjska tvrdi, kao prvo, da primjena sporne mjere podrazumijeva nestanak više od polovine prijevoznika u cestovnom prijevozu tereta s poslovnim nastanom u toj državi članici.

13 Predvidljivost te gospodarske promjene dokazuje izvješće izrađeno u listopadu 2020. na zahtjev rumunjske udruge profesionalnih prijevoznika u cestovnom prijevozu (u daljnjem tekstu: prvo izvješće).

14 Većina prijevoznika u cestovnom prijevozu tereta s poslovnim nastanom u Rumunjskoj jesu mala i srednja poduzeća. Ta su poduzeća ranjiva u smislu njihove financijske situacije, osobito zbog niskih marži koje obilježavaju sektor cestovnog prijevoza tereta u Rumunjskoj.

15 Međutim, primjena sporne mjere podrazumijeva povećanje udaljenosti koju prelaze rumunjska vozila namijenjena međunarodnom prijevozu tereta za prosječno 9800 kilometara godišnje. Ako te dodatne dionice prelaze kamioni bez tereta (u daljnjem tekstu: dionice na kojima se ne prevozi teret), zbog njih će u Rumunjskoj svake godine nastati gubitak prihoda od 524 milijuna eura i dodatni troškovi od 197 milijuna eura za kupnju goriva te 150 milijuna eura za plaćanje cestarina. Ostali dodatni troškovi proizaći će iz većih gužvi na graničnim prijelazima koji se nalaze izvan schengenskog prostora zbog povećanja broja dionica rumunjskih prijevoznika, koje proizlazi iz sporne mjere.

16 Usto, valja uzeti u obzir troškove, procijenjene na 1233 milijuna eura godišnje za rumunjski sektor prijevoza, koji proizlaze iz primjene drugih novih pravila koja se odnose na sektor prijevoza, za koje u Rumunjskoj nije zatražena suspenzija primjene.

17 Naposljetku, 55 % poduzeća ispitanih radi izrade prvog izvješća smatra da će morati prestati obavljati svoje djelatnosti u Rumunjskoj, što bi dovelo do gubitaka za rumunjsko gospodarstvo procijenjenih na 3 milijarde eura godišnje i ukidanja 26 000 radnih mjesta u toj državi članici.

18 Kao drugo, povećavanjem broja dionica na kojima se ne prevozi teret koje proizlazi iz sporne mjere može se nanijeti šteta okolišu i, neizravno, zdravlju ljudi.

19 S jedne strane, prvim se izvješćem dokazuje da se dodatne emisije rumunjskih prijevoznika procjenjuju na 456 886 tona ugljičnog dioksida (CO_2), odnosno na povećanje od 7,7 % emisija rumunjskog sektora prijevoza i 2,4 % ukupnih emisija te države članice.

20 U izvješću izrađenom u veljači 2021. na zahtjev Europske komisije (u daljnjem tekstu: drugo izvješće) utvrdilo se, s druge strane, da na razini cijele Europske unije primjena sporne mjere dovodi do emisije od 2,9 milijuna tona CO_2, od 107 tona do 619 tona dušikovog oksida (NO_x) i od 38 tona do 221 tone sitnih lebdećih čestica ($PM_{2,5}$). Troškovi tog onečišćenja zraka procjenjuju se na 25,9 milijuna eura.

21 Republika Estonija, Republika Malta i Republika Poljska podupiru argumentaciju Rumunjske 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.

22 Parlament i Vijeće ističu da Rumunjska nije dokazala da postoji opasnost od nastanka teške i nepopravljive štete prije objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-547/20 zbog primjene sporne mjere.

23 Kao prvo, 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.

24 Usto, Rumunjska nije uspjela dokazati da su eventualni gubici tržišnih udjela rumunjskih 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.

25 Kao drugo, Parlament i Vijeće kritiziraju metodologiju primijenjenu prilikom izrade prvog i drugog izvješća na koje se poziva Rumunjska jer se, među ostalim, ta izvješća temelje na nerealnim pretpostavkama, konkretno u pogledu broja dionica na kojima se ne prevozi teret kao i troškova koje snose poduzeća uključena u različite vrste međunarodnog cestovnog prijevoza tereta, i jer podrazumijevaju ekstrapolacije provedene na temelju baze podataka koji proizlaze iz uzoraka koji nisu reprezentativni. Rumunjska je, štoviše, pogrešno tumačila više procjena navedenih u tim izvješćima.

26 Kao treće, procjene koje se odnose na navodnu štetu za okoliš nisu pouzdane te su dijelom proturječne, dok izneseni troškovi nisu značajni. Usto, Rumunjska 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 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

28 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).

29 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.).

30 Stoga je, u ovom slučaju, na Rumunjskoj da dokaže da primjena sporne mjere u razdoblju od potpisivanja ovog rješenja do objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-547/20 može dovesti, na način da se to može predvidjeti s dovoljnim stupnjem vjerojatnosti, do teške i nepopravljive štete.

31 Iz zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu proizlazi da se ta država članica poziva na štetu koja proizlazi iz učinaka sporne mjere na gospodarsku i socijalnu situaciju u Rumunjskoj, kao i na okoliš.

32 Rumunjska se na te različite vrste štete može valjano pozvati 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.).

33 Prema tome, valja odrediti može li se na temelju dokaza koje je podnijela Rumunjska 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.

34 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.).

Gospodarski i socijalni učinci sporne mjere

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

36 S jedne strane, 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.

37 S druge strane, 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.

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

39 Što se tiče gospodarske i socijalne situacije Rumunjske, povećanje troškova koji bi nastali prijevoznicima iz te države članice zbog primjene sporne mjere kao takvo ne predstavlja tešku i nepopravljivu štetu.

40 Naime, tako nastali troškovi 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 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 Rumunjskoj koje u toj državi članici može dovesti do velikog pada bruto domaćeg proizvoda ili znatnog povećanja stope nezaposlenosti.

42 U tom pogledu valja istaknuti da, kao prvo, osim procjena koje se odnose na gužvu na graničnim prijelazima, podaci koje navodi Rumunjska kako bi utvrdila predvidljivost povećanja troškova rumunjskih prijevoznika i restrukturiranje rumunjskog sektora prijevoza proizlaze iz prvog izvješća.

43 Međutim, procjena tih troškova i tog restrukturiranja, provedena u tom izvješću, temelji se na ekstrapolaciji odgovora na anketu koje je pružilo 127 rumunjskih poduzeća, dok iz navedenog izvješća proizlazi da sektor cestovnog prijevoza tereta u toj državi članici uključuje 33 655 poduzeća te da se u istom izvješću uopće ne tvrdi da poduzeća koja su sudjelovala u anketi predstavljaju reprezentativni uzorak tog sektora.

44 Kao drugo, što se konkretnije tiče dodatnih troškova koji bi nastali rumunjskim prijevoznicima, iz prvog izvješća proizlazi da se izračun tih dodatnih troškova izvršen u tom izvješću temelji na pretpostavci prema kojoj su sve dionice koje provode rumunjski prijevoznici radi usklađivanja sa spornom mjerom dionice na kojima se ne prevozi teret.

45 Ta pretpostavka, koja je odlučujuća za to da se procjeni manjak dobiti koji nastaje primjenom sporne mjere kao i za to da se utvrde dodatni troškovi koji proizlaze iz te primjene, ipak nije ničime opravdavana, dok nije sporno da su samo neke sadašnje dionice rumunjskih prijevoznika prema Rumunjskoj zapravo dionice na kojima se ne prevozi teret.

46 Što se tiče troškova koji proizlaze iz gužvi na graničnim prijelazima, valja utvrditi, s jedne strane, da Rumunjska nije točno procijenila te troškove i, s druge strane, da se nije osporavalo da navodno povećanje vremena čekanja na tim prijelazima u najboljem slučaju predstavlja ograničeni dio ukupnog trajanja dionice između Rumunjske i država članica u kojima rumunjski prijevoznici obavljaju svoje djelatnosti.

47 Kao treće, sama okolnost da su brojna poduzeća rumunjskog sektora prijevoza mala i imaju ograničenu isplativost ne može biti dovoljna kako bi se dokazalo 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.

48 Naime, iz točaka 42. do 46. ovog rješenja proizlazi da dokazi koje je podnijela Rumunjska ne omogućuju da se odredi opseg dodatnih troškova koji bi rumunjskim prijevoznicima nastali zbog primjene sporne mjere.

49 Usto, Rumunjska nije osporavala tvrdnju koja se navodi u drugom izvješću prema kojoj će poduzeća država članica iz istočne Europe, čak i ako uključe te dodatne troškove, zadržati konkurentsku prednost u sektoru cestovnog prijevoza tereta.

50 Kao četvrto, procijenjene brojke koje je iznijela Rumunjska u pogledu opasnosti od prestanka djelatnosti rumunjskih prijevoznika isključivo se temelje na prvom izvješću.

51 U tom pogledu, uz razmatranja navedenih u točki 43. ovog rješenja, važno je najprije istaknuti da Rumunjska pogrešno tumači to izvješće time što tvrdi da 55 % poduzeća ispitanih radi izrade navedenog izvješća smatraju da će morati prestati obavljati svoje djelatnosti u toj državi članici. Naime, iz istog izvješća proizlazi da se ta procjena u stvarnosti odnosi na 55 % rumunjskih poduzeća koja nude usluge kabotaže i prekogranične trgovine u drugim državama članicama, koje predstavljaju 39 % rumunjskog sektora međunarodnog cestovnog prijevoza tereta na koji se odnosi predmetna anketa.

52 Nadalje, za prvo se 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 tog 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.

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

54 Kao peto, važno je naglasiti da iz drugog izvješća proizlazi da će predvidljive posljedice primjene sporne mjere za pristup vozača zapošljavanju nužno biti ograničene, zbog nedovoljnog broja dostupnih vozača u Uniji.

55 Iz prethodno navedenih elemenata proizlazi da dokazi koje je podnijela Rumunjska 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 okoliš

56 Kako bi utvrdila opasnost od nastanka štete za okoliš, Rumunjska 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.

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

58 Usto, metodološka ograničenja tog izvješća navedena u točkama 45. i 52. ovog rješenja ne omogućuju da se na njemu temelji ocjena eventualnih učinaka sporne mjere na te emisije.

59 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, prilikom izračuna navedenog povećanja pretpostavilo se, a da se to nije dovoljno opravdalo, da su sve dionice koje provode rumunjski prijevoznici radi usklađivanja sa spornom mjerom dionice na kojima se ne prevozi teret.

60 Što se tiče brojčanih podataka na koje se poziva Rumunjska 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.

61 Međutim, određeni elementi koje je iznijela Rumunjska protive 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.

62 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.

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

64 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.

65 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 $PM_{2,5}$.

66 Iz toga slijedi da, čak i ako se temelji na najvećim brojčanim vrijednostima koje je iznijela Rumunjska, 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.).

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

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

69 S obzirom na prethodno navedeno, Rumunjska nije dokazala da primjena sporne mjere u razdoblju od potpisivanja ovog rješenja do objave presude kojom se okončava postupak u predmetu C-547/20 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.

70 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.

71 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