



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 28. januar 2021¹

Sag C-120/19

X

procesdeltagere:

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,
Tamoil Nederland BV**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af the Raad van State (Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – transport af farligt gods – begrebet »transportmidlernes konstruktion« – betingelsen om, at en LPG-tankstation udelukkende må forsynes fra tankvogne med varmebeskyttende beklædning – aftaler vedrørende denne varmebeskyttende beklædning – formodningen for, at denne betingelse er lovlig«

1. Nærværende sag, der er blevet forelagt Domstolen, giver anledning til to forskellige spørgsmål – det ene vedrører den korrekte fortolkning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods² og mere konkret artikel 1, stk. 5, og artikel 5, stk. 1, i dette direktiv, og det andet vedrører effektivitetsprincippet og de begrænsninger for medlemsstaternes procesregler, der følger af dette princip. Disse spørgsmål er opstået i forbindelse med et søgsmål vedrørende visse vilkår, der blev pålagt en LPG-tankstation, i forbindelse med en miljøgodkendelse, der kræver, at LPG-tankstationen alene bliver forsynet af flydende petroleumsgas (herefter »LPG«) fra tankvogne, der opfylder visse sikkerhedsvilkår. Det første spørgsmål vedrører, hvorvidt disse vilkår er i overensstemmelse med EU-retten, og mere konkret direktiv 2008/68, og det andet spørgsmål vedrører, hvorvidt disse vilkår kan håndhæves hvis det konstateres, at de strider mod EU-retten.

I. Retsforskrifter

A. Direktiv 2008/68

2. Femte betragtning til direktiv 2008/68 anfører, at den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej³, reglementet for international befordring af farligt gods med jernbane og den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad indre vandveje fastsætter ensartede regler for sikker international transport af farligt gods. Disse regler bør udvides til også at omfatte indenlandsk transport for at harmonisere de betingelser, hvorunder farligt gods transporteres, på EU-plan og for at sikre et velfungerende indre marked for transport.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EUT 2008, L 260, s. 13.

3 – Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (herefter »ADR«), udfærdiget i Genève den 30.9.1957, inden for rammerne af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa.

3. 13. betragtning til direktiv 2008/68 anfører desuden, at medlemsstaterne bør have ret til at stille strengere krav til indenlandske transporter, når de udføres med transportmidler, der er indregistreret eller godkendt på deres område.

4. 22. betragtning til direktiv 2008/68 anfører, at målene med direktivet er at sikre en ensartet anvendelse af harmoniserede sikkerhedsregler i hele Unionen og et højt sikkerhedsniveau for nationale og internationale transporter.

5. Artikel 1 i direktiv 2008/68, vedrørende »anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på transport af farligt gods, der foregår ad vej [...] inden for eller mellem medlemsstaterne, herunder læsning og aflæsning [...]

[...]

5. Medlemsstaterne kan regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område, men kun hvis det er begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport.«

6. Artikel 3 i direktiv 2008/68, der omhandler »Almindelige bestemmelser«, bestemmer:

»1. Farligt gods transporteres ikke, når dette er forbudt i henhold til bilag I, del I.1 [...] jf. dog artikel 6.

2. Uden at det berører de almindelige regler om markedsadgang og de regler, der generelt gælder for godstransport, tillades transport af farligt gods, hvis betingelserne i bilag I, del I.1, bilag II, del II.1, [er opfyldt]«

7. Artikel 5, der omhandler »Begrænsninger, der er begrundet i hensynet til transportsikkerheden«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan af hensyn til transportsikkerheden anvende strengere bestemmelser om indenlandsk transport af farligt gods, som udføres med køretøjer, vogne eller fartøjer på indre vandveje, der er indregistreret eller godkendt til transport på deres område; bestemmelserne kan dog ikke vedrøre transportmidlernes konstruktion.«

8. Bilag I, der omhandler »vejtransport«, anfører i del I.1 (ADR):

»Bilag A og B til ADR [...] [læses] således, at »kontraherende part« erstattes med »medlemsstat«, hvis det er relevant.«

B. Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej

9. Bilag A til ADR anfører følgende definitioner i del 1.2.1 (»definitioner«):

»[f]laskegas (LPG): [f]ordrabet gas under lavt tryk bestående af en eller flere lette carbonhydrider, der kun henføres til UN 1011, 1075, 1965, 1969 eller 1978, og som hovedsagelig består af propan, propen, butan, butanisomerer, buten med spor af andre carbonhydridgasser

[...]

[b]eskyttende foring (for tanke): [f]oring eller belægning, der beskytter tankens metalmateriale mod de stoffer, der skal transporteres.

Anmærkning: Denne definition finder ikke anvendelse på foringer eller belægninger, der kun bruges til at beskytte det stof, der skal transporteres.

[...]

[r]åtank (eng.: shell/tysk: Tankkörper): [d]en del af tanken, der omslutter stoffet, der skal transporteres, herunder åbninger og disses lukkeanordninger, men ikke betjeningsudstyr eller eksterne støtteindretninger

[...]

[t]ank: [e]n råtank inklusive dens betjeningsudstyr og støtteindretninger [...]

[...]

[t]ankvogn: [e]t køretøj konstrueret til at transportere væsker eller gasser eller pulverformige eller granulerede stoffer, og som omfatter en eller flere faste tanke; f]oruden selve køretøjet eller det chassis, der bruges i dets sted, omfatter en tankvogn en eller flere råtanke, deres udstyr og de anordninger, hvormed de fastgøres til køretøjet eller chassisenhederne

[...]«

C. *Nederlandsk ret*

10. Artikel 8:69a i Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«) bestemmer følgende:

»Den administrative dommer kan ikke annullere en afgørelse med henvisning til, at den strider mod en skreven eller uskreven retsregel eller et almindeligt retsprincip, hvis denne regel eller dette princip med sikkerhed ikke har til formål at beskytte interesserne af den person, der har påberåbt sig denne regel eller dette princip.«

II. Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen samt spørgsmålene forelagt til præjudiciel afgørelse

11. Tvisten i hovedsagen vedrører et søgsmål indbragt af en person (»X«), der er bosat i byen Purmerend i Nederlandene, med henblik på at anfægte visse vilkår i en miljøtilladelse, der blev udstedt til personen, der driver en LPG-tankstation. I henhold til forelæggelseskendelsen er det endelige mål med X' søgsmål ikke at ændre disse vilkår, men derimod at opnå et forbud mod salg af LPG fra LPG-tankstationen. X er bekymret over sikkerhedsforholdene vedrørende salg af LPG i et boligområde.

12. LPG-tankstationen har siden den 8. november 1977 haft tilladelse til at sælge LPG. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (kommunalbestyrelsen i Purmerend, herefter »kommunalbestyrelsen«) udstedte den 30. marts 1998 en tilladelse til installationen i henhold til den nederlandske lov om miljøforvaltning (»Wet milieubeheer«). Tilladelsen er efterfølgende blevet ændret flere gange. To supplerende vilkår blev fastsat den 18. januar 2016 vedrørende de tankvogne, der forsyner LPG-tankstationen med LPG; et kræver, at disse tankvogne er forsynet med varmebeskyttende beklædning⁴, og det andet kræver, at disse tankvogne er forsynet med en forbedret (og mere sikker) påfyldningssslange. Ifølge kommunalbestyrelsens skriftlige indlæg blev disse

4 – På nederlandsk: »hittewerende beklleding«.

supplerende vilkår tilføjet til miljøtilladelsen på baggrund af en opfordring fra den ansvarlige for LPG-tankstationen med henblik på at øge sikkerhedsniveauet ved LPG-tankstationen således, at den ville kunne beholde miljøtilladelsen i forbindelse med nye og strengere bestemmelser end dem, der hidtil havde været gældende.

13. De supplerende vilkår blev fastsat nærmest samtidig med kommunalbestyrelsens behandling af X' klage over LPG-tankstationens miljøtilladelse. LPG-tankstationen er ifølge kommunalbestyrelsen retligt forpligtet til at overholde disse supplerende vilkår, der formindsker risikoen for en katastrofe til et niveau, der blev anset for acceptabelt.

14. X har anmodet om en annullation af to vilkår, der er fastsat i miljøtilladelsen, nemlig vilkåret om, at LPG-tankstationen kun må forsynes af LPG tankvogne, der er forsynet med varmebeskyttende beklædning, og vilkåret, der vedrører tankvognens LPG-påfyldningslange. X er som sådan ikke uenig i disse vilkår, men ønsker en annullation på baggrund af, at de ikke kan håndhæves, eftersom de er i strid med EU-retten. Det endelige mål med X' klage er, at LPG-tankstationens miljøtilladelse inddrages. Uden den ekstra sikkerhed, der følger af vilkårene, ville den påkrævede sikkerhedsafstand til relativt sårbare genstande være større, og LPG-tankstationen vil på grund af dens placering ikke være i stand til at overholde disse forøgede sikkerhedsafstande.

15. X har i sagen ved den forelæggende ret mere konkret gjort gældende, at de to vilkår er i strid med direktiv 2008/68 og/eller artikel 34 TEUF og derfor ikke kan håndhæves.

16. Den forelæggende ret konstaterede, at kommunalbestyrelsen i henhold til nederlandsk lovgivning ikke må udstede miljøtilladelser, der er forbundet med vilkår, der ikke kan håndhæves, og at X som nabo til en LPG-tankstation har en interesse i, at vilkårene kan håndhæves. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at den skal realitetsbehandle X' påstand om, at vilkårene ikke kan håndhæves og derfor kun giver et indtryk af sikkerhed.

17. Den forelæggende ret konstaterede, at vilkåret vedrørende påfyldningsslangen ikke er i strid med bestemmelserne i direktiv 2008/68, og at vilkåret derfor kan fastholdes. De forelagte spørgsmål vedrører derfor ikke vilkåret om påfyldningsslangen, men forelæggelseskendelsen indeholder alligevel en detaljeret beskrivelse af dette vilkår.

18. Under disse omstændigheder har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Skal artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68/EF fortolkes således, at den er til hinder for et vilkår i en tilladelse til en LPG-tankstation, hvori det bestemmes, at den pågældende LPG-tankstation udelukkende må forsynes fra LPG-tankvogne med en varmebeskyttende beklædning, mens denne forpligtelse ikke er pålagt en eller flere af de for LPG-tankvogne ansvarlige?
- b) Har det for besvarelsen af de første spørgsmål nogen betydning, at medlemsstaten har indgået en aftale i form af »Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne« med markedsaktører i LPG-branchen (bl.a. ansvarlige for LPG-tankstationer, producenter, sælgere og transportører af LPG), hvor aktørerne har forpligtet sig til at anvende varmebeskyttende beklædning, og at medlemsstaten i tilslutning hertil har udstedt cirkulæret »Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval« (cirkulære om sikkerhedsafstande på LPG-tankstationer af hensyn til den ydre sikkerhed med henblik på afgørelser vedrørende følgerne af en ulykke), hvori der er fastsat supplerende sikkerhedsbestemmelser, hvorefter LPG-tankstationer skal forsynes fra tankvogne, der har en varmebeskyttende beklædning?

- 2) a) Hvis en national retsinstans skal bedømme lovligheden af en afgørelse om håndhævelse, der har til formål at sikre opfyldelsen af et vilkår i en afgørelse om tilladelse, som er blevet endelig, og hvilket vilkår er i strid med EU-retten:
- tillader EU-retten, nærmere bestemt Domstolens praksis vedrørende national procesautonomi, at den nationale retsinstans i princippet lægger til grund, at et sådant vilkår i en sådan afgørelse om tilladelse er lovligt, medmindre vilkåret åbenlyst er i strid med trindhøjere ret, herunder EU-retten? Og i bekræftende fald, stiller EU-retten da (supplerende) betingelser for denne undtagelse?
 - eller følger det af EU-retten, herunder Domstolens dom *Ciola* (sag C-224/97, EU:C:1999:212), og dom *Man Sugar* (sag C-274/04, EU:C:2006:233), at den nationale retsinstans ikke skal anvende et sådant vilkår for tilladelsen på grund af modstriden med EU-retten?
- b) Har det for besvarelsen af spørgsmål 2a nogen betydning, om afgørelsen om håndhævelse er udtryk for en sanktion med henblik på genopretning (remedy) eller en strafferetlig sanktion (criminal charge)?«

19. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend («kommunalbestyrelsen»), den tyske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

20. Domstolen stillede oprindeligt to spørgsmål til de procesdeltagere, der havde til hensigt at deltage i de planlagte retsmøder, til mundtlig besvarelse. Retsmødet blev aflyst på grund af COVID-19 pandemien, og de to spørgsmål blev i stedet stillet til procesdeltagerne, som er nævnt i artikel 23 i Domstolens statut, til skriftlig besvarelse.

21. Spørgsmålene var affattet således:

»Kan medlemsstaterne i henhold til artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68, sammenholdt med artikel 5, stk. 1, i dette direktiv, fastsætte strengere vilkår, såfremt anvendelsen af disse vilkår er motiveret af andre hensyn end transportsikkerhed, såsom f.eks. miljøbeskyttelse?

Hvad er i givet fald konsekvenserne af dette for besvarelsen af det første forelagte spørgsmål?«

22. Kommunalbestyrelsen, den tyske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til besvarelse af spørgsmålene.

III. Bedømmelse

A. Spørgsmål 1

1. Indledende bemærkninger vedrørende spørgsmål 1

23. Spørgsmål 1a, således som formuleret af den forelæggende ret, anmoder alene om Domstolens præcisering vedrørende anvendelsen af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68. Den forelæggende ret er dog i virkeligheden optaget af, om de vilkår, der er knyttet til miljøtilladelsen, angående LPG-tankvogne, der må forsyne LPG-tankstationen i Purmerend, nemlig vilkårene om den varmebeskyttende beklædning og påfyldningsslangen, kan håndhæves, når disse vilkår strider mod EU-retten (og nærmere bestemt er i strid med bestemmelserne i direktiv 2008/68). Hvis disse vilkår ikke kan håndhæves, og LPG-tankstationen derfor kan vælge at blive forsynet af enhver

LPG-tankvogn, der opfylder sikkerhedskravene i direktiv 2008/68, er det muligt at LPG-tankstationen i Purmerend ikke opfylder sikkerhedskravene i nederlandsk lovgivning. Hvis vilkårene fastsætter en retsgyldig pligt, fremgår det – i henhold til forelæggelseskendelsen – at de påkrævede sikkerhedsstandarder for LPG-tankstationen kan opfyldes.

24. Den forelæggende ret var af den opfattelse, at vilkåret vedrørende påfyldningsslangen ikke er i strid med EU-retten, og den efterspurgte derfor ikke en præcisering vedrørende dette vilkår. Jeg er ikke overbevist om, at denne konklusion er korrekt, og jeg vil derfor, med henblik på at give den forelæggende ret et svar, der kan bruges til at løse hovedsagens spørgsmål, give Domstolen råd om, hvorledes den kan vejlede den forelæggende ret vedrørende dette vilkår.

25. Den forelæggende ret inddelte på logisk vis sine spørgsmål i to dele: Spørgsmål 1a) og 1b) om, hvorvidt vilkårene strider mod EU-retten, og spørgsmål 2a) og 2b) om, hvorvidt vilkårene kan håndhæves, selv hvis de indholdsmæssigt er i strid med EU-retten, fordi den afgørelse, der fastsætter vilkårene, er blevet endelig i henhold til nederlandsk procesret.

26. Kommissionen anførte i sit skriftlige indlæg, at artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 kunne være relevant i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt vilkårene er lovlige, og Domstolen stillede de to spørgsmål, der er beskrevet ovenfor i punkt 21, til procesdeltagerene, og gav dem derfor mulighed for at kommentere dette spørgsmål.

27. I overensstemmelse med strukturen af og logikken bag direktivet vil jeg først forholde mig til kommentarerne vedrørende artikel 1, stk. 5 – både med hensyn til vilkåret vedrørende den varmebeskyttende beklædning og vilkåret vedrørende påfyldningsslangen – inden jeg analyserer artikel 5, stk. 1.

28. Spørgsmål 1b) vedrører den mulige effekt, som Safety Deal⁵ og cirkulæret⁶ har på besvarelsen af spørgsmål 1a). Jeg vil behandle dette delspørgsmål sammen med spørgsmål 1a).

2. Formålet med direktiv 2008/68

29. Direktiv 2008/68 blev vedtaget med henblik på at erstatte direktiv 94/55⁷ og direktiv 96/49⁸ samt at opstille ensartede betingelser for alle de foranstaltninger, der kræves for at garantere sikker transport af farligt gods (ad vej, jernbane eller ad indre vandveje)⁹. Direktiv 2008/68 opnår dette ved at anvende de bestemmelser, der er fastsat vedrørende international transport af farligt gods i tre internationale aftaler om transport inden for medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne med henblik på at harmonisere de betingelser, hvorunder farligt gods transporteres og for at »sikre et velfungerende indre marked for transport«¹⁰. Formålene med direktiv 2008/68 er at »sikre en ensartet anvendelse af harmoniserede sikkerhedsregler i hele Fællesskabet« og et »højt sikkerhedsniveau for nationale og internationale transporter«¹¹.

5 – Safety Deal hittewerende beklædning op LPG-autogastankwagens (Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne, herefter »Safety Deal«).

6 – Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (cirkulære om sikkerhedsafstande på LPG-tankstationer af hensyn til den ydre sikkerhed med henblik på afgørelser vedrørende følgerne af en ulykke, herefter »cirkulæret«).

7 – Rådets direktiv 94/55/EF af 21.11.1994 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om transport af farligt gods ad vej (EUT 1994, L 319, s. 7).

8 – Rådets direktiv 96/49/EF af 23.7.1996 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om jernbanebefordring af farligt gods (EUT 1996, L 235, s. 25).

9 – Jf. tredje betragtning til direktiv 2008/68.

10 – Jf. artikel 1, stk. 1, i og femte betragtning til direktiv 2008/68.

11 – Jf. 22. betragtning til direktiv 2008/68.

3. Rækker vilkårene (varmebeskyttende beklædning, påfyldningsslange) ud over, hvad der er bestemt i direktivet og ADR?

30. Den forelæggende rets spørgsmål forudsætter, at vilkåret angående den varmebeskyttende beklædning, som fastsat i miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend, rækker ud over, hvad der generelt kræves for LPG-tankvogne i henhold til direktiv 2008/68 og ADR. Forelæggelseskendelsens videre analyse angående vilkåret om påfyldningsslangen forudsætter det samme. Såfremt disse vilkår ikke rækker ud over, hvad direktivet kræver, vil disse spørgsmål være irrelevante. Der er ingen af de procesdeltagere, der har indsendt skriftlige indlæg, der bestrider dette. Det følger desuden af forelæggelseskendelsen, at den nederlandske regering har valgt ikke at indføre et tilsvarende krav om varmebeskyttende beklædning i Safety Deal, i form af bindende, generelle bestemmelser, der finder anvendelse nationalt, på grund af bekymringer for, at dette ville stride mod artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68¹².

31. Min bedømmelse hviler derfor på den forudsætning, at vilkåret om varmebeskyttende beklædning og vilkåret om påfyldningsslangen begge rækker ud over de vilkår, der skal opfyldes af den person, der fører en LPG-tankvogn, med henblik på at opfylde kravene i direktiv 2008/68.

4. Finder direktiv 2008/68 anvendelse på vilkår indeholdt i en miljøtilladelse såsom miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend?

32. Den nederlandske regering og kommunalbestyrelsen har i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at vilkårene fastsat i miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/68. Kommunalbestyrelsen har i denne forbindelse påpeget, at vilkårene i miljøtilladelsen er rettet til den person, der driver LPG-tankstationen, og ikke til transportøren eller den person, der er ansvarlig for LPG-tankvogne.

33. Kommunalbestyrelsen understregede endvidere, at vilkår, der er fastsat i en miljøtilladelse, vedrører et »anlægs« aktiviteter, og at det fremgår af selve naturen af en sådan tilladelse, at det ikke er muligt at pålægge betingelser vedrørende konstruktion, eller for den sags skyld andre betingelser, der finder anvendelse i forhold til LPG-tankvogne.

34. Kommunalbestyrelsen har også gjort gældende, at de vilkår, der er knyttet til tilladelsen, ikke kan anses for at være en generel bestemmelse vedrørende konstruktion. De vedrører ikke alle LPG-tankvogne (uanset hvor de er indregistreret eller godkendt til transport) eller alle LPG-tankstationer i Nederlandene. De forbyder alene den person, der driver LPG-tankstationen i Purmerend, at modtage forsyninger fra en LPG-tankvogn, der ikke er forsynet med den påkrævede varmedæmmende beklædning (og – tilføjer jeg – påfyldningsslange).

35. Kommunalbestyrelsen har også gjort gældende, at de to vilkår vedrørende varmedæmmende beklædning og påfyldningsslangen blev fastsat efter anmodning fra den person, der er ansvarlig for LPG-tankstationen.

36. Ingen af disse betragtninger er efter min opfattelse overbevisende.

12 – Jf. forelæggelseskendelsens punkt 44.

37. 22. betragtning til direktiv 2008/68 anfører målene med direktivet, nemlig at »sikre en ensartet anvendelse af harmoniserede sikkerhedsregler i hele [Unionen]« og et »højt sikkerhedsniveau for nationale og internationale transporter«. Direktivet gør dette ved i det væsentligste at importere bestemmelserne fra tre internationale aftaler vedrørende international transport af farligt gods og gøre disse gældende i forhold til indenlandsk transport af sådant gods i Unionen¹³, dog med visse begrænsede undtagelser. I nærværende sag er det af disse tre internationale aftaler alene ADR, der er relevant.

38. Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2008/68 fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade transport af farligt gods, hvis betingelserne i direktivet er opfyldt.

39. Den miljøtilladelse, kommunalbestyrelsen udstedte til LPG-tankstationen i Purmerend, og vilkårene i denne er uden tvivl lovlige handlinger fra en decentraliseret offentlig myndighed. De fastsatte vilkår har den virkning, at der sættes begrænsninger for, hvilke køretøjer der kan forsyne denne LPG-tankstation, eftersom det kræves, at den person, der driver LPG-tankstationen, ikke modtager forsyninger fra tankvogne, der – selv om disse opfylder betingelserne i direktiv 2008/68 – ikke opfylder disse yderligere vilkår. Det forhold, at miljøtilladelsen udgør en konkret, individuel administrativ afgørelse, er i denne forbindelse underordnet¹⁴.

40. I det omfang, at miljøtilladelsens vilkår rækker ud over hvad der kræves i henhold til direktiv 2008/68, er disse vilkår i strid med direktivet, medmindre de er omfattet af en af de bestemmelser i direktiv 2008/68, der giver medlemsstaterne diskretion til at vedtage strengere tiltag. Medmindre dette er tilfældet, kan disse vilkår derfor som udgangspunkt ikke håndhæves af de nederlandske myndigheder.

5. Er artikel 34 TEUF relevant i forhold til svaret på spørgsmål 1?

41. Som den tyske regering påpegede i punkt 34 i sit skriftlige indlæg, skal direktiv 2008/68 i forhold til sikkerhedsvilkår for LPG-tankvogne forstås således, at det fastsætter en udtømmende harmonisering i Unionen. Spørgsmålet, om de to vilkår i miljøtilladelsen er forenelige med direktivet, skal derfor bedømmes på baggrund af bestemmelserne i dette direktiv og ikke primærretten¹⁵. Artikel 34 TEUF kræver derfor ikke, at vilkårene og de konsekvenser, de har, undersøges. De forelagte spørgsmål anmoder under alle omstændigheder ikke om præcisering af dette.

6. Artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68

42. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at man kunne forestille sig, at vilkårene kunne tillades i henhold til artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68, såfremt de blev fastsat af andre grunde end transportsikkerhed. Den tyske regering har i sit skriftlige indlæg, der svarede på de spørgsmål, Domstolen havde stillet, bestridt dette, hvorimod kommunalbestyrelsen og den nederlandske regering argumenterede herfor.

13 – Jf. fjerde og femte betragtning til dette direktiv.

14 – Jf. dom af 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 32 og 33).

15 – Jf. i denne retning dom af 17.6.2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, præmis 50), og af 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57).

43. Den tyske regering har i sit indlæg gjort gældende, at hensigten med undtagelsen i artikel 1, stk. 5, er, at det tillades nationale myndigheder at sætte begrænsninger i forhold til passage, såsom begrænsninger på passage gennem beskyttede områder, af grunde såsom national sikkerhed eller miljøbeskyttelse. Den anvendte en ordlydsfortolkning af teksten i denne bestemmelse, der tillader medlemsstaterne at regulere eller forbyde »transporten«¹⁶ (i forhold til transporten af det relevante gods) på deres område, og påpegede, at efter dens opfattelse kan denne bestemmelse ikke retfærdiggøre bestemmelser vedrørende konstruktion inden for rammerne af artikel 5, stk. 1.

44. Kommunalbestyrelsen har i sit indlæg gjort gældende, at vilkårene var blevet fastsat med henblik på at beskytte miljøet samt LPG-tankstationens omkringliggende sikkerhed, eftersom denne er beliggende i et beboelseskvarter, og at disse grunde efter dens opfattelse ikke vedrørte transportsikkerhed.

45. Jeg vil indledningsvis påpege, at artikel 1, stk. 5, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 har en supplerende tilgang til de situationer, hvor medlemsstaterne henholdsvis kan »regulere eller forbyde« transport af farligt gods på deres område, hvis det er »begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport«, eller anvende »begrænsninger, der er begrundet i hensynet til transportsikkerheden«. Artikel 1, stk. 5, skitserer derfor, hvad medlemsstaterne kan gøre inden for rammerne af direktivet, hvis det er »begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport«, og artikel 5, stk. 1, gør det samme i forhold til, hvilke begrænsninger – som er »begrundet i hensynet til transportsikkerheden« – medlemsstaterne kan anvende.

46. Medlemsstaternes beføjelse til at regulere eller forbyde transport af farligt gods i henhold til artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 er en undtagelse til den generelle regel indeholdt i artikel 3, stk. 1 og 2, hvorefter farligt gods ikke må transporteres, når dette er forbudt i henhold til de relevante bilag til direktivet, samt at transport af dette gods tillades, hvis betingelserne i disse bilag er opfyldt. Som en undtagelse til den generelle regel skal medlemsstaternes beføjelse i henhold til artikel 1, stk. 5, fortolkes indskrænkende. Denne konklusion støttes med sikkerhed af ordlyden af artikel 1, stk. 5, der kræver, at regulering eller forbud *kun* må være begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport. I henhold til den klare ordlyd af artikel 1, stk. 5, er regulering eller forbud, der er delvist begrundet med sikkerheden under transport, ikke omfattet af undtagelsen indeholdt i denne bestemmelse.

47. Denne fortolkning støttes af de forhold, der blev nævnt ovenfor i punkt 43. Hvis artikel 1, stk. 5, primært har til formål at give medlemsstaterne beføjelse til at forbyde eller regulere transport af farligt gods gennem særligt følsomme områder, hvilket kunne formodes på baggrund af 11. betragtning til direktiv 2008/68¹⁷, synes det oplagt at anvende modifikatoren »kun«. Såfremt en medlemsstat vælger at begrænse anvendelsen af en bestemt rute, f.eks. gennem et miljøbeskyttet eller tæt befolket område, vil et sådant forbud »kun« være begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport. Sikkerheden under transport ville ikke i sig selv være påvirket, blot fordi en anden rute skal følges, men miljøet kan være beskyttet fra den risiko, der er forbundet med enhver transport af farligt gods. Denne slags tiltag leder heller ikke til fordrejning eller opdeling af det indre marked for transport af farligt gods.

48. Det er op til den forelæggende ret af afgøre, hvorvidt vilkårene i miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend kun blev fastsat med begrundelse i »andre hensyn end sikkerheden under transport«. Det er dog svært at forestille sig, at der kunne være et klarere eksempel på sikkerheden under transport end vilkår vedrørende konstruktion af LPG-tankvogne, der har til formål at udskyde eller forebygge en kogende, flydende, ekspanderende dampekspllosion forbundet med en ulykke, der involverer en brand.

16 – På tysk: »Beförderung«.

17 – 11. betragtning til direktiv 2008/68 anfører: »Medlemsstaterne bør bevare retten til at regulere eller forbyde transport af farligt gods på deres område med anden begrundelse end sikkerheden, f.eks. af grunde, der vedrører den nationale sikkerhed eller miljøbeskyttelse.«

49. Det er tilsvarende svært at forestille sig, hvorledes vilkåret om, at en påfyldningsslange, der er *mere sikker*, skal anvendes, kan forstås således, at tiltaget *kun* er begrundet i andre hensyn end sikkerheden under transport, når »transport« konkret involverer »læsning og aflæsning« af godset¹⁸. Det erklærede formål med de to vilkår var at mindske risikoen for en katastrofe i forbindelse med aktiviteter – forsyning af LPG – der består i at køre tankvogne til det omtalte sted, aflæse LPG og forlade stedet, hvilke alle er helt inden for rammerne af »transport«, således som dette ord anvendes i direktiv 2008/68.

50. Det forhold, at de omtalte vilkår var indeholdt i en miljøtilladelse, der sigter på at beskytte de omkringliggende områder til LPG-tankstationen i Purmerend, kan efter min opfattelse ikke ændre indholdet af disse vilkår. De finder kun anvendelse på tankvognenes transport ad vej til LPG-tankstationen og den aflæsning af LPG, der finder sted dér, og de sigter helt sikkert på at forebygge ulykker eller begrænse deres omfang under transport, herunder i forbindelse med aflæsning af godset. Denne aktivitet er helt sikkert omfattet af direktiv 2008/68, og vilkårenes betegnelse eller placering kan efter min opfattelse ikke ændre deres karakter.

51. Den forelæggende ret har konkret forespurgt, hvorvidt »Safety Deal varmebeskyttende beklædning på LPG-tankvogne« (herefter »Safety Deal«), som den nederlandske regering indgik med LPG-industriens markedsaktører, har nogen indvirkning på svaret på spørgsmål 1a).

52. Den forelæggende rets spørgsmål er i realiteten, hvorvidt det forhold, at der samtidigt eksisterer tiltag med den samme eller lignende virkning som vilkårene indeholdt i miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend som følge af den aftale, der blev indgået med LPG-markedsaktører, der er reguleret af privatretten, på den ene eller anden måde kunne ændre karakteren af vilkårene i miljøtilladelsen. Den samtidige eksistens af forpligtelser i henhold til privatretten kan efter min opfattelse ikke ændre den offentligtretlige karakter af de vilkår, der er fastsat i LPG-tankstationens miljøtilladelse, eller de nederlandske myndigheders forpligtelse til at efterkomme direktiv 2008/68.

53. Jeg er af disse grunde af den opfattelse, at artikel 1, stk. 5, i direktiv 2008/68 ikke giver medlemsstaterne nogen skønsmæssige beføjelser til at pålægge sikkerhedsvilkår, der rækker ud over, hvad der forlanges i direktiv 2008/68, såsom vilkårene om den varmebeskyttende beklædning og påfyldningsslangen, der er indeholdt i de yderligere vilkår i miljøtilladelsen.

7. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68

54. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68 tillader medlemsstaterne at »anvende strengere bestemmelser« af hensyn til transportsikkerheden i visse begrænsede situationer. De strengere bestemmelser må kun vedrøre »indenlandsk transport« af farligt gods, som udføres med køretøjer, der er »indregistreret eller godkendt til transport på deres område«, og bestemmelserne kan ikke vedrøre »transportmidlernes konstruktion«.

55. Vilklårene knyttet til miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend, således som de er beskrevet i forelæggelseskendelsen, fastsætter med sikkerhed ikke alene betingelser for køretøjer, som udfører indenlandsk transport, men også for køretøjer, der udfører grænseoverskridende levering af LPG til LPG-tankstationer. Vilklårene finder anvendelse på samme måde i begge tilfælde. Disse vilkår finder ligeledes anvendelse ikke alene med hensyn til køretøjer, der er indregistreret eller godkendt til transport i Nederlandene, men uanset hvilket land køretøjet er indregistreret i. Det fremgår derfor, at de vilkår, der er knyttet til miljøtilladelsen vedrørende den varmebeskyttende beklædning og påfyldningsslangen, allerede af disse grunde ikke er i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/68.

¹⁸ – Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2008/68.

56. Den forelæggende ret fokuserede dog i sit første spørgsmål på et andet emne: hvorvidt vilkårene i miljøtilladelsen for LPG-tankstationen i Purmerend er i strid med direktiv 2008/68 på grund af, at de vedrører »transportmidlernes konstruktion« og derfor ikke udgør »strengere bestemmelser«, som Nederlandene var berettiget til at fastsætte i henhold til undtagelsen i artikel 5, stk. 1, såfremt deres anvendelse var begrænset til indenlandsk transport med køretøjer, der er indregistreret eller godkendt til transport i Nederlandene. Den forelæggende ret konstaterede, at vilkåret vedrørende påfyldningsslangen ikke i denne forstand udgjorde et vilkår vedrørende »transportmidlernes konstruktion«, og den anmodede om Domstolens vejledning, hvorvidt vilkåret om varmebeskyttende beklædning skal betragtes som et vilkår vedrørende »transportmidlernes konstruktion« i henhold til denne bestemmelse.

57. Artikel 5, stk. 1, præciserer ikke, hvad der skal forstås ved »transportmidlernes konstruktion«. Bestemmelsen præciserer eller begrænser heller ikke, hvilke genstande der er omfattet af »transportmidlernes konstruktion«. 16. betragtning til direktiv 2008/68 giver anledning til at formode, at »transportmidlernes konstruktion« kan omfatte såvel »transportmidler« samt »udstyr«, dog uden at præcisere, hvad »udstyr« betyder.

58. Forbuddet mod »strengere bestemmelser« vedrørende konstruktion ville logisk set i det mindste omfatte den samme type transportmidler og udstyr som dem, der er omhandlet i ADR's krav til »transportmidlernes konstruktion« og »krav« vedrørende deres »konstruktion«.

59. Det fremgår, at »transportmidlernes konstruktion« – både med hensyn til vilkåret om den varmebeskyttende beklædning og påfyldningsslangen – vedrører konstruktionen af udstyret, forstået som vilkår vedrørende konstruktion, fremstilling af og specifikationer, som dette udstyr skal opfylde¹⁹. Punkt 6.7.2.2 i ADR's bilag A fastsætter f.eks. »generelle bestemmelser for konstruktion og fremstilling« af råtanke, herunder bestemmelser vedrørende enhver »isolering« af sådanne råtanke²⁰. Et krav om, at råtanken på en LVG-tankvogn skal være forsynet med en varmebeskyttende beklædning eller en varmebeskyttende isolering, der opfylder visse tekniske krav, skal helt sikkert i henhold til dette betragtes som vedrørende »transportmidlernes konstruktion«.

60. Som endnu et eksempel kræver punkt 6.2.1.3.1 i ADR's bilag A, at visse former for betjeningsudstyr, nemlig »ventiler, rør og andet udstyr, som udsættes for tryk«, »konstrueres og fremstilles« således, at de opfylder visse vilkår vedrørende sprængningstryk. Disse vilkår vedrører »transportmidlernes konstruktion« i henhold til en almindelig forståelse af dette begreb med hensyn til dette »betjeningsudstyr«, og udgør derfor yderligere tekniske specifikationer vedrørende LPG-tanken såvel som påfyldningsslangen på en LPG-tankvogn.

61. Jeg er derfor af den opfattelse, at betingelser vedrørende transportmidlernes konstruktion for LPG-tankvogne, såsom vilkåret om en varmebeskyttende beklædning eller en særlig påfyldningsslange, der rækker ud over, hvad der kræves i henhold til direktiv 2008/68, og er fastsat i hvert fald delvist af grunde vedrørende transportsikkerhed (herunder læsning og aflæsning), strider mod de forpligtelser, som direktivet fastsætter for medlemsstaterne.

19 – Jf. f.eks. hvad der anføres i ADR's bilag A, punkt 4.3.2.3.2, vedrørende krav til råtankens vægtykkelse, nemlig at »Tankcontainere/MEGC's«, »herunder betjeningsudstyret«, ikke behøver at være beskyttet på særlig vis, såfremt de er »konstrueret således«, at de kan modstå stød eller væltning.

20 – Jf. f.eks. punkt 6.7.2.2.4 og 6.7.2.2.5. Selv om ADR omtaler »konstrueres og fremstilles«, kan disse to aspekter af det relevante udstyr ikke logisk adskilles i denne henseende. Det er ikke muligt at »fremstille« uden at »konstrueres«.

B. Spørgsmål 2

62. Den forelæggende ret anmoder med sit andet spørgsmål i realiteten om vejledning vedrørende konsekvenserne af, at de yderligere vilkår vedrørende konstruktionen af LPG-tankvogne, der forsyner LPG-tankstationen i Purmerend, er ulovlige i henhold til EU-retten. I det omfang, det ikke alene er vilkåret om den varmebeskyttende beklædning, men også vilkåret om påfyldningsslangen, som er i strid med EU-retten, er det andet spørgsmål ligeledes relevant med hensyn til dette vilkår.

63. Den forelæggende ret befinder sig i en situation, hvor X – i henhold til nederlandsk ret – kunne kræve, at vilkårene i miljøtilladelsen annulleres, såfremt disse vilkår ikke kan håndhæves, hvilket kunne betyde, at miljøtilladelsen ikke længere er berettiget og skal inddrages²¹.

64. Det spørgsmål, som den forelæggende ret ønsker præciseret, er derfor *ikke*, hvorvidt EU-retten kræver, at myndighederne i denne medlemsstat genåbner og genbehandler den afgørelse, der indeholder de yderligere vilkår til miljøtilladelsen, eller den afgørelse, der i første omgang meddelte miljøtilladelsen. En sådan forpligtelse til at genåbne en administrativ afgørelse kan opstå i visse situationer, som det følger af Domstolens praksis, f.eks. i Kühne og Heitz-sagen²², i sagen i-21 Germany og Arcor²³ og i Kempster-sagen²⁴. Den forelæggende ret spørger dog konkret i spørgsmål 2, hvorledes den skal forholde sig, når den »[bedømmer] lovligheden af en afgørelse om håndhævelse«²⁵, og *ikke* hvorledes den skal forholde sig til bedømmelsen af selve miljøtilladelsens berettigelse.

65. Det spørgsmål, som den forelæggende ret ønsker præciseret, er derfor et andet spørgsmål, nemlig hvorvidt de yderligere vilkår kan håndhæves, selv om de er i strid med EU-retten, eftersom den afgørelse, hvorved de blev fastsat, ikke længere kan anfægtes i henhold til national procesret. Håndhævelse kræver nødvendigvis, at de relevante betingelser er overtrådt, og derefter, at de relevante myndigheder foretager et nyt tiltag eller afsiger en ny afgørelse, hvorved der fastsættes en form for sanktion eller anden virkning, der har karakter af håndhævelse.

66. Som Domstolen allerede har fremhævet, f.eks. i Ciola-sagen, er alle administrative organer, herunder decentraliserede myndigheder, bundet af de forpligtelser, der følger af EU-rettens forrang, og konkrete administrative afgørelser er omfattet af disse forpligtelser²⁶. Domstolen konstaterede på denne baggrund i Ciola-sagen, at et forbud, der var fastsat i en endelig, konkret administrativ afgørelse, som stred med EU-retten, skulle tilsidesættes i forbindelse med bedømmelsen af berettigelsen af en bøde for overtrædelse af forbuddet.

67. I nærværende sag er det – ligesom i Ciola-sagen – ikke selve den administrative afgørelse, der er genstand for sagen, men spørgsmålet om, hvorvidt vilkårene i denne afgørelse, der strider mod EU-retten, kan anvendes i efterfølgende administrative afgørelser eller afgørelser om håndhævelse, eller hvorvidt de skal tilsidesættes, når der sker bedømmelse af berettigelsen af en sanktion – eller muligvis håndhævelse i form af »genopretning (remedy)« – der blev fastsat som følge af overtrædelse af disse vilkår²⁷. Domstolen påpegede i sin afgørelse i sagen ED og F Man Sugar²⁸, at en sanktion kun kan pålægges, hvis der foreligger en klar og utvetydig hjemmel, og fastslog, at legalitetsprincippet og

21 – Jeg giver ikke udtryk for nogen opfattelse angående nogen af disse spørgsmål vedrørende national ret.

22 – Dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17).

23 – Dom af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor (C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586).

24 – Dom af 12.2.2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78).

25 – Min fremhævelse.

26 – Dom af 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 30-33).

27 – Dom af 29.4.1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 25).

28 – Dom af 6.4.2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233, præmis 15).

retssikkerhedsprincippet i relation til eksportrestitution kræver, at nationale myndigheder og domstole, inden for rammerne af legalitetskontrol af en sanktionsbeslutning (altså en afgørelse om håndhævelse) skal kunne efterprøve grundlaget for den underliggende afgørelse om tilbagebetaling, selv hvis denne afgørelse er endelig²⁹.

68. Den forelæggende ret har konkret spurgt, om det forhold, at afgørelsen om håndhævelse er udtryk for en »genopretning (remedy)« eller en »strafferetlig sanktion (criminal charge)«, er relevant. Det er det efter min opfattelse ikke, og det bør det heller ikke være. Enhver ny afgørelse om håndhævelse af vilkår, der er i strid med EU-retten, bør udelukkes, uanset om den har en strafferetlig karakter eller sigter på genopretning. Jeg mener, at Domstolens praksis i E.B.-sagen³⁰ og i Fallimento Olimpiclub-sagen³¹ bidrager til en afklaring i denne forbindelse.

69. Domstolen fastslog i Fallimento Olimpiclub-sagen i forbindelse med en tvist om moms, at »en national ret ikke efter fællesskabsretten [er] forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en afgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af fællesskabsretten«³². EU-retten blev betragtet som værende til hinder for, at der anvendes nationale bestemmelser med res judicata-virkning i forhold til den krænkende afgørelse, for så vidt angår *andre afgørelser* vedrørende *andre skatteår* med hensyn til et spørgsmål, der er blevet afgjort på en måde, der er i strid med EU-retten³³. Den oprindelige afgørelse kunne med andre ord opretholdes, men det kan ikke tillades, at den har indvirkning på fremtidige afgørelser.

70. I E.B.-sagen blev tvungen pensionering for en politibetjent i 1975 fastslået i en disciplinær administrativ afgørelse, efter at han var blevet dømt for blufærdighedskrænkelse af homoseksuel karakter. Pensionsbetalingerne blev i henhold til denne afgørelse også nedbragt med 25% i forhold til, hvad han ellers var berettiget til. På baggrund af, at den oprindelige afgørelse, der nedbragte E.B.'s pensionsbetalinger, ikke ville have været i overensstemmelse med direktiv 2000/78/EF³⁴, såfremt det havde fundet anvendelse, fastslog Domstolen, at den nationale ret ikke var forpligtet til at efterprøve den endelige disciplinære afgørelse om førtidig pensionering af E.B., men at den var forpligtet til at efterprøve nedsættelsen af hans pension med henblik på at beregne det beløb, han ville have modtaget, såfremt hans rettigheder i henhold til EU-retten ikke var blevet krænket (i dette tilfælde hans ret til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grund af seksuel orientering).

71. Den oprindelige retslige eller administrative afgørelse blev opretholdt i begge sager, men kunne ikke udgøre et grundlag for efterfølgende retslige afgørelser (Fallimento Olimpiclub) eller afgøre de nuværende pensionsrettigheder for en offentlig ansat, der havde været genstand for en disciplinær sanktion (E.B.). Domstolen sondrede således mellem behovet for retssikkerhed vedrørende de oprindelige og endelige afgørelser, der ikke længere kunne anfægtes, og behovet for at opretholde legalitetsprincippet med hensyn til efterfølgende afgørelser eller de nuværende virkninger af de oprindelige afgørelser. Jeg er derfor af den opfattelse, at tiltag eller afgørelser med henblik på at håndhæve vilkårene vedrørende den varmebeskyttende beklædning og påfyldningslangen ikke kan tillades i henhold til EU-retten.

29 – Ibidem, præmis 18.

30 – Dom af 15.1.2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17).

31 – Dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

32 – Ibidem, præmis 23.

33 – Ibidem, domskonklusionen.

34 – Rådets direktiv af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EUT 2000, L 303, s. 16).

IV. Forslag til afgørelse

72. Af de ovennævnte grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af den forelæggende ret forelagte spørgsmål på følgende måde:

- »1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods skal fortolkes således, at krav vedrørende transportmidlernes konstruktion for LPG-tankvogne, såsom vilkåret om en varmebeskyttende beklædning eller en særlig påfyldningsslange, der rækker ud over hvad direktivet kræver og blev fastsat i hvert fald delvist af hensyn til transportsikkerheden (herunder læsning og aflæsning), er i strid med de forpligtelser, som direktivet pålægger medlemsstaterne.
- 2) EU-retten, og i særdeleshed Domstolens praksis i Ciola-sagen, tillader ikke, at en national retsinstans eller administrativ myndighed håndhæver vilkår i en administrativ afgørelse, der meddeler en miljøtilladelse, såsom vilkåret om en varmebeskyttende beklædning og vilkåret om en påfyldningsslange, der er i strid med EU-retten, selv hvis denne afgørelse kan opretholdes.«