



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
EVGENI TANCHEV  
vom 28. Januar 2021<sup>1</sup>

## Rechtssache C-120/19

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Beförderung gefährlicher Güter – Begriff ‚Bauvorschrift‘ – Auflage, dass einer LPG-Tankstelle LPG nur von Tankwagen geliefert werden darf, die mit einem Hitze-Schutzschild ausgestattet sind – Vereinbarungen über den Hitze-Schutzschild – Vermutung der Rechtmäßigkeit der Auflage“

1. Die vorliegende dem Gerichtshof vorgelegte Rechtssache wirft zwei unterschiedliche Fragen auf – die eine bezüglich der richtigen Auslegung der Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland<sup>2</sup> und insbesondere ihrer Art. 1 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 1 und die andere betreffend den Effektivitätsgrundsatz und die Grenzen, die dieser Grundsatz den Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten setzt. Diese Fragen stellen sich im Zusammenhang mit einem Rechtsbehelf gegen bestimmte Auflagen für eine LPG-Tankstelle im Zusammenhang mit einer Umweltgenehmigung, die die LPG-Tankstelle dazu verpflichtet, mit Flüssiggas (im Folgenden: LPG) nur von Tankwagen beliefert zu werden, die bestimmten besonderen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Die erste Frage geht dahin, ob diese Auflagen mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der Richtlinie 2008/68 vereinbar sind; mit der zweiten Frage soll geklärt werden, ob diese Auflagen durchsetzbar sind, falls festgestellt wird, dass sie gegen das Unionsrecht verstoßen.

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Richtlinie 2008/68

2. Nach dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68 sind im Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße<sup>3</sup>, in der Regelung für die internationale Beförderung gefährlicher Güter mit der Eisenbahn und im Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> ABl. 2008, L 260, S. 13.

<sup>3</sup> Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR), abgeschlossen in Genf am 30. September 1957 unter der Schirmherrschaft der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (im Folgenden: ADR).

einheitliche Vorschriften für die grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter festgelegt. Diese Vorschriften sollen auch auf die innerstaatliche Beförderung ausgeweitet werden, um die Bedingungen für die Beförderung gefährlicher Güter unionsweit zu harmonisieren und das reibungslose Funktionieren des Verkehrsbinnenmarkts zu gewährleisten.

3. Ferner heißt es im 13. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68, dass jeder Mitgliedstaat weiterhin das Recht haben soll, auf innerstaatliche Transportvorgänge mit Beförderungsmitteln, die in seinem Hoheitsgebiet zugelassen oder in Betrieb genommen werden, strengere Vorschriften anzuwenden.

4. Nach dem 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68 bestehen die Ziele der Richtlinie in der Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der harmonisierten Sicherheitsbestimmungen in der gesamten Union sowie eines hohen Sicherheitsniveaus im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr.

5. Art. 1 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2008/68 sieht vor:

„(1) Diese Richtlinie gilt für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße ... innerhalb eines Mitgliedstaats oder von einem Mitgliedstaat in einen anderen, einschließlich der ... Tätigkeiten des Ein- und Ausladens der Güter ...“

...

(5) Die Mitgliedstaaten können ausschließlich aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen, die Beförderung gefährlicher Güter in ihrem Hoheitsgebiet regeln oder untersagen.“

6. Art. 3 („Allgemeine Vorschriften“) der Richtlinie 2008/68 sieht vor:

„(1) Unbeschadet des Artikels 6 dürfen gefährliche Güter nicht befördert werden, soweit dies durch Anhang I Abschnitt I.1 ... untersagt ist.

(2) Unbeschadet der allgemeinen Regeln für den Marktzugang oder der allgemein geltenden Regelungen für die Güterbeförderung ist die Beförderung gefährlicher Güter vorbehaltlich der Einhaltung der in Anhang I Abschnitt I.1 ... festgelegten Bedingungen zulässig.“

7. Art. 5 („Einschränkungen aus Gründen der Sicherheit der Beförderung“) bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können aus Gründen der Sicherheit der Beförderung strengere Vorschriften, mit Ausnahme von Bauvorschriften, auf die innerstaatliche Beförderung gefährlicher Güter mit Fahrzeugen, Eisenbahnwagen und Binnenschiffen anwenden, die in ihrem Hoheitsgebiet zugelassen oder in Betrieb genommen werden.“

8. Anhang I („Beförderung auf der Straße“) Nr. I.1 („ADR“) lautet wie folgt:

„Die Anlagen A und B des ADR ..., wobei das Wort ‚Vertragspartei‘ gegebenenfalls durch das Wort ‚Mitgliedstaat‘ ersetzt wird.“

## ***B. Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße***

9. Anlage A des ADR enthält in Nr. 1.2.1 („Begriffsbestimmungen“) die folgenden Begriffsbestimmungen:

„Flüssiggas (LPG): Unter geringem Druck verflüssigtes Gas, das aus einem oder mehreren nur der UN-Nummer 1011, 1075, 1965, 1969 oder 1978 zugeordneten leichten Kohlenwasserstoffen besteht und das neben Spuren anderer Kohlenwasserstoffgase hauptsächlich Propan, Propen, Butan, Butan-Isomeren und/oder Buten enthält.

...

Schutzauskleidung (von Tanks): Auskleidung oder Beschichtung, die den metallenen Werkstoff des Tanks vor den zu befördernden Stoffen schützt.

**Bem.** Diese Begriffsbestimmung gilt nicht für Auskleidungen oder Beschichtungen, die nur für den Schutz des zu befördernden Stoffes verwendet werden.

...

Tankkörper (für Tanks): Der Teil des Tanks, der den zu befördernden Stoff enthält, einschließlich der Öffnungen und ihrer Verschlüsse, jedoch mit Ausnahme der Bedienungsausrüstung und der äußeren baulichen Ausrüstung.

...

Tank: Ein Tankkörper mit seiner Bedienungsausrüstung und baulichen Ausrüstung. ...

...

Tankfahrzeug: Ein Fahrzeug mit einem oder mehreren festverbundenen Tanks zur Beförderung von flüssigen, gasförmigen, pulverförmigen oder körnigen Stoffen. Es besteht – außer dem eigentlichen Fahrzeug oder einem Fahrgestell – aus einem oder mehreren Tankkörpern, deren Ausrüstungsteilen und den Verbindungsteilen zum Fahrzeug oder zum Fahrgestell.

...“

## ***C. Niederländisches Recht***

10. Art. 8:69a der Algemene wet bestuursrecht (das niederländische Verwaltungsgesetz) lautet wie folgt:

„Der Verwaltungsrichter hebt einen Bescheid nicht mit der Begründung auf, dass er gegen eine geschriebene oder ungeschriebene Rechtsvorschrift oder einen allgemeinen Rechtsgrundsatz verstößt, wenn diese Vorschrift oder dieser Grundsatz eindeutig nicht den Schutz der Interessen der Person bezweckt, die sich darauf beruft.“

## II. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

11. Der Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens betrifft eine von einer Einwohnerin (im Folgenden: X) der niederländischen Stadt Purmerend erhobene Anfechtungsklage gegen bestimmte Auflagen zu einer Umweltgenehmigung für den Betreiber einer LPG-Tankstelle. Laut Vorlagebeschluss hat die Klage von X letztlich nicht die Aufhebung dieser Auflagen zum Ziel, sondern vielmehr die Untersagung des Verkaufs von LPG durch die LPG-Tankstelle. X ist wegen der Sicherheitsfragen besorgt, die mit dem Verkauf von LPG in einer Wohngegend verbunden sind.

12. Die LPG-Tankstelle war seit dem 8. November 1977 im Besitz einer Genehmigung für den Verkauf von LPG. Am 30. März 1998 erteilte das College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Kollegium des Bürgermeisters und der Beigeordneten der Gemeinde Purmerend) (im Folgenden: Kollegium) eine Genehmigung für die Anlage gemäß dem niederländischen Umweltschutzgesetz (Wet milieubeheer). Diese Genehmigung wurde nachfolgend mehrmals geändert. Am 18. Januar 2016 wurden der Umweltgenehmigung zwei Auflagen in Bezug auf die Fahrzeuge hinzugefügt, die für die Belieferung der LPG-Tankstelle mit LPG eingesetzt werden; nach der einen müssen diese Fahrzeuge mit einem Hitze-Schutzschild ausgestattet sein<sup>4</sup> und nach der anderen mit einem verbesserten – und sichereren – Füllschlauch. Nach den vom Kollegium beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen wurden diese zusätzlichen Auflagen den Vorgaben der Umweltgenehmigung auf Antrag des Betreibers der LPG-Tankstelle hinzugefügt, um das Sicherheitsniveau der LPG-Tankstelle anzuheben, damit sie ihre Umweltgenehmigung nach neuen strengeren Standards als denen, die zuvor für sie galten hatten, behalten konnte.

13. Die zusätzlichen Anforderungen wurden vom Kollegium beinahe gleichzeitig mit der Behandlung einer von X gegen die Umweltgenehmigung der LPG-Tankstelle erhobenen Beschwerde erlassen. Dem Kollegium zufolge ist die LPG-Tankstelle rechtlich verpflichtet, die zusätzlichen Auflagen einzuhalten, wodurch die Gefahr eines Katastrophenereignisses auf ein als vertretbar angesehenes Niveau gesenkt werde.

14. X strebt die Aufhebung der beiden in der Umweltgenehmigung enthaltenen Auflagen an, d. h. der Auflage, wonach die LPG-Tankstelle nur von LPG-Tankwagen mit einem Hitze-Schutzschild beliefert werden darf, und der Auflage, die den LPG-Füllschlauch des Tankwagens betrifft. X widerspricht nicht den Auflagen als solchen, sondern strebt ihre Aufhebung mit der Begründung an, sie seien nicht durchsetzbar, da sie gegen das Unionsrecht verstießen. Letztlich geht es X bei der Anfechtung um die Rücknahme der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle. Ohne die zusätzliche in den Auflagen vorgesehene Sicherheit wären die Sicherheitsabstände zu verhältnismäßig gefährdeten Objekten größer, und die LPG-Tankstelle könnte aufgrund ihrer Lage diese größeren Sicherheitsabstände nicht einhalten.

15. Insbesondere hat X in dem Rechtsstreit vor dem vorlegenden Gericht vorgebracht, die beiden Auflagen verstießen gegen die Richtlinie 2008/68 und/oder Art. 34 AEUV und seien daher nicht durchsetzbar.

16. Das vorlegende Gericht hat festgestellt, dass das Kollegium nach niederländischem Recht nicht befugt ist, einer Umweltgenehmigung nicht durchsetzbare Auflagen hinzuzufügen, und dass X als Nachbarin der LPG-Tankstelle ein Interesse an der Durchsetzbarkeit der Auflagen hat. Folglich ist das vorlegende Gericht der Auffassung, es müsse über die Begründetheit des Vorbringens von X entscheiden, dass die Auflagen nicht durchsetzbar seien und daher lediglich den Anschein von Sicherheit böten.

<sup>4</sup> Auf Niederländisch: „hittewerende bekleding“.

17. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts verletzt die den Füllschlauch betreffende Auflage nicht die Bestimmungen der Richtlinie 2008/68 und kann somit aufrechterhalten werden. Die Vorlagefragen betreffen daher nicht das Füllschlauchfordernis; dennoch enthält der Vorlagebeschluss eine eingehende Beschreibung dieses Erfordernisses.

18. Vor diesem Hintergrund hat der Raad van State (Staatsrat, Niederlande) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. a) Ist Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 dahin auszulegen, dass er einer in der Genehmigung für die LPG-Tankstelle enthaltenen Genehmigungsaufgabe entgegensteht, wonach die betreffende einzelne LPG-Tankstelle ausschließlich von LPG-Tankwagen mit einer hitzeabweisenden Ummantelung beliefert werden darf, während diese Verpflichtung nicht unmittelbar einem oder mehreren Betreibern von LPG-Tankwagen auferlegt wird?
  - b) Ist es für die Beantwortung der ersten Frage von Bedeutung, dass der Mitgliedstaat mit Organisationen von Marktparteien in der LPG-Branche (u. a. Betreibern von LPG-Tankstellen, Herstellern, Verkäufern und Transporteuren von LPG) eine Vereinbarung in Form des „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens“ (Safety Deal über die hitzeabweisende Ummantelung von LPG-Autogastankwagen) abgeschlossen hat, in der sich die Parteien zur Anwendung der hitzeabweisenden Ummantelung verpflichtet haben, und dieser Mitgliedstaat anschließend einen Runderlass wie den „Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval“ (Runderlass über Sicherheitsabstände im Zusammenhang mit der äußeren Sicherheit von LPG-Tankstellen bei Bescheiden mit Bezügen zu den Auswirkungen eines Unfalls) verabschiedet hat, in dem eine zusätzliche Risikopolitik festgelegt worden ist, die von der Annahme ausgeht, dass LPG-Tankstellen mittels Tankwagen beliefert werden, die mit einer hitzeabweisenden Ummantelung versehen sind?
2. a) Wenn ein nationales Gericht die Rechtmäßigkeit eines Durchsetzungsbeschlusses prüft, der dazu dient, die Erfüllung einer rechtlich unanfechtbar gewordenen und gegen das Unionsrecht verstoßenden Genehmigungsaufgabe durchzusetzen:
    - Ist es nach dem Unionsrecht, insbesondere der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur nationalen Verfahrensautonomie, zulässig, wenn das nationale Gericht grundsätzlich von der Rechtmäßigkeit einer solchen Genehmigungsaufgabe ausgeht, es sei denn, diese verstößt offensichtlich gegen höherrangiges Recht, darunter Unionsrecht? Falls ja: Knüpft das Unionsrecht (zusätzliche) Bedingungen an diese Ausnahme?
    - Oder hat das nationale Gericht eine solche Genehmigungsaufgabe nach dem Unionsrecht – u. a. in Anbetracht der Urteile des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), und vom 6. April 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) – wegen Verstoßes gegen dieses Recht unangewendet zu lassen?
  - b) Ist es bei der Beantwortung von Frage 2 a von Belang, ob der Durchsetzungsbeschluss eine Entschädigungsanktion (remedy) oder eine strafrechtliche Sanktion (criminal charge) darstellt?

19. Das Kollegium, die deutsche und die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

20. Anfänglich richtete der Gerichtshof an die Beteiligten, die beabsichtigten, an der geplanten mündlichen Verhandlung teilzunehmen, zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung. Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde die mündliche Verhandlung abgesagt, und die beiden Fragen wurden den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten zur schriftlichen Beantwortung gestellt.

21. Die Fragen lauteten wie folgt:

Steht es den Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 frei, strengere Anforderungen anzuwenden, wenn die Anwendung dieser Anforderungen auf anderen Gründen als der Beförderungssicherheit wie z. B. dem Umweltschutz beruht?

Wenn ja, welche Schlussfolgerungen sollten daraus für die Beantwortung der ersten Vorlagefrage gezogen werden?

22. Das Kollegium, die deutsche und die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission haben die Fragen schriftlich beantwortet.

### III. Analyse

#### A. Frage 1

##### 1. Vorbemerkungen zu Frage 1

23. Frage 1 a des vorliegenden Gerichts ist lediglich auf Klärung der Anwendung von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 gerichtet. Das vorliegende Gericht ist jedoch in Wirklichkeit mit der Frage befasst, ob die mit der Umweltgenehmigung verbundenen Auflagen betreffend die LPG-Tankwagen, von denen die LPG-Tankstelle in Purmerend beliefert werden darf, nämlich die Erfordernisse des Hitze-Schutzschilds und des Füllschlauchs, wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht (insbesondere wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen der Richtlinie 2008/68) nicht durchsetzbar sind. Wenn diese Auflagen nicht durchsetzbar sind und es der LPG-Tankstelle tatsächlich freisteht, sich von jedem LPG-Tankwagen beliefern zu lassen, der die Sicherheitsanforderungen der Richtlinie 2008/68 erfüllt, besteht die Möglichkeit, dass die LPG-Tankstelle in Purmerend die nach niederländischem Recht erforderlichen Sicherheitsstandards nicht erfüllen kann. Wenn die Auflagen rechtlich verbindlich sind, können die erforderlichen Sicherheitsstandards für die LPG-Tankstelle – dem Vorlagebeschluss zufolge – offenbar erfüllt werden.

24. Das vorliegende Gericht ist zu der Auffassung gelangt, dass das Erfordernis des Füllschlauchs nicht gegen das Unionsrecht verstößt, und hat daher nicht um Klärung bezüglich dieses Erfordernisses ersucht. Ich bin nicht überzeugt, dass diese Schlussfolgerung richtig ist, und werde daher, damit dem vorliegenden Gericht Antworten gegeben werden, die für eine Entscheidung über die Fragen des Ausgangsverfahrens zweckdienlich sind, den Gerichtshof dazu beraten, wie er dem vorliegenden Gericht auch zu diesem Erfordernis Hinweise geben kann.

25. Das vorliegende Gericht hat seine Fragen vollkommen logisch in zwei Teile aufgeteilt: In Frage 1 a und b geht es darum, ob die Auflagen gegen das Unionsrecht verstoßen, und in Frage 2 a und b darum, ob die Auflagen, selbst wenn sie inhaltlich gegen das Unionsrecht verstoßen, durchsetzbar sein können, weil der Beschluss, mit dem die Auflagen erteilt wurden, nach niederländischem Verfahrensrecht rechtlich unanfechtbar geworden ist.

26. Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen nahegelegt, Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68 könne für die Frage relevant sein, ob die Auflagen zulässig seien, und der Gerichtshof hat die beiden oben in Nr. 21 angeführten Fragen an die Beteiligten gerichtet und ihnen somit die Gelegenheit gegeben, zu diesem Punkt Stellung zu nehmen.

27. In Übereinstimmung mit der Struktur und der Logik der Richtlinie werde ich mich zunächst – sowohl in Hinblick auf das Erfordernis des Hitze-Schutzschilds als auch in Hinblick auf das Füllschlauchfordernis – mit den Argumenten befassen, die Art. 1 Abs. 5 betreffen, bevor ich mich der Prüfung von Art. 5 Abs. 1 zuwende.

28. Frage 1 b betrifft die möglichen Auswirkungen des Safety Deal<sup>5</sup> und des Runderlasses<sup>6</sup> auf Frage 1 a. Diese Unterfrage werde ich zusammen mit Frage 1 a erörtern.

## *2. Der Zweck der Richtlinie 2008/68*

29. Die Richtlinie 2008/68 wurde erlassen, um die Richtlinien 94/55<sup>7</sup> und 96/49<sup>8</sup> zu ersetzen und um eine für alle Aspekte der Beförderung gefährlicher Güter zu Lande – auf Straße und Schiene – und auf Binnenwasserstraßen geltende gemeinsame Regelung festzulegen<sup>9</sup>. Die Richtlinie 2008/68 erreicht dies durch Ausweitung der Vorschriften, die für die grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter in drei internationalen Übereinkommen festgelegt sind, auf die Beförderung innerhalb eines Mitgliedstaats und von einem Mitgliedstaat in einen anderen, um die Bedingungen für die Beförderung gefährlicher Güter zu harmonisieren und „das reibungslose Funktionieren des Verkehrsbinnenmarkts zu gewährleisten“<sup>10</sup>. Die erklärten Ziele der Richtlinie bestehen in der „Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der harmonisierten Sicherheitsbestimmungen in der gesamten [Union] sowie eines hohen Sicherheitsniveaus im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr“<sup>11</sup>.

## *3. Gehen die Anforderungen (Hitze-Schutzschild, Füllschlauch) über das hinaus, was in der Richtlinie und dem ADR vorgesehen ist?*

30. Die Fragen des vorlegenden Gerichts gehen davon aus, dass das in den Auflagen zur Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend enthaltene Erfordernis des Hitze-Schutzschilds über das hinausgeht, was allgemein nach der Richtlinie 2008/68 und dem ADR für Tankwagen verlangt wird. Die den Füllschlauch betreffende zusätzliche Analyse im Vorlagebeschluss geht von derselben Annahme aus. Gingen diese Erfordernisse nicht über das hinaus, was nach der Richtlinie verlangt ist, wären die Vorlagefragen hypothetisch. Keiner der Beteiligten, die Erklärungen abgegeben haben, hat etwas anderes vertreten. Aus dem Vorlagebeschluss geht auch hervor, dass die niederländische Regierung wegen Bedenken, dies könnte gegen Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 verstoßen, davon abgesehen hat, das entsprechende, in dem Safety Deal enthaltene Erfordernis des Hitze-Schutzschilds auf nationaler Ebene in Form verbindlicher allgemeiner Vorschriften zu erlassen<sup>12</sup>.

31. Dementsprechend habe ich meine Analyse auf die Prämisse gestützt, dass sowohl das Erfordernis des Hitze-Schutzschilds als auch das Erfordernis des Füllschlauchs über die Anforderungen hinausgehen, die vom Betreiber eines LPG-Tankwagens nach der Richtlinie 2008/68 erfüllt werden müssen.

5 Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens (im Folgenden: Safety Deal).

6 Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (im Folgenden: Runderlass).

7 Richtlinie 94/55/EG des Rates vom 21. November 1994 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für den Gefahrguttransport auf der Straße (ABl. 1994, L 319, S. 7).

8 Richtlinie 96/49/EG des Rates vom 23. Juli 1996 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (ABl. 1996, L 235, S. 25).

9 Vgl. dritter Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68.

10 Vgl. Art. 1 Abs. 1 und fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68.

11 Vgl. 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68.

12 Vgl. Vorlagebeschluss, Nr. 44.

*4. Gilt die Richtlinie 2008/68 für Auflagen in einer Umweltgenehmigung wie z. B. derjenigen für die LPG-Tankstelle in Purmerend?*

32. Die niederländische Regierung und das Kollegium haben in ihren schriftlichen Erklärungen geltend gemacht, die mit der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend verbundenen Auflagen fielen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/68. In diesem Zusammenhang hat das Kollegium betont, die mit der Umweltgenehmigung verbundenen Auflagen seien an den Betreiber der LPG-Tankstelle und nicht an den Beförderer oder den Betreiber der LPG-Tankwagen gerichtet.

33. Das Kollegium hat weiter betont, die mit einer Umweltgenehmigung verbundenen Auflagen beträfen die Tätigkeiten einer „Anlage“ und es folge aus der Natur einer solchen Genehmigung, dass mit dieser keine Bauvorschriften oder auch andere Anforderungen erlassen werden könnten, die für LPG-Tankwagen gälten.

34. Das Kollegium weist auch darauf hin, dass die mit der Genehmigung verbundenen Auflagen keine Auflagen allgemeiner Art seien, die den Bau beträfen. Sie beträfen weder alle LPG-Tanker (unabhängig vom Ort, an dem sie angemeldet oder in Betrieb genommen würden) noch alle LPG-Tankstellen in den Niederlanden. Sie untersagten lediglich dem Betreiber der LPG-Tankstelle in Purmerend, sich von einem LPG-Tankwagen beliefern zu lassen, der nicht mit dem erforderlichen Hitze-Schutzschild (und, möchte ich hinzufügen, dem Füllschlauch) ausgestattet sei.

35. Das Kollegium hat ferner betont, die beiden den Hitze-Schutzschild und den Füllschlauch betreffenden Auflagen seien auf Antrag des Betreibers der LPG-Tankstelle erlassen worden.

36. Meiner Auffassung nach vermag keines dieser Argumente zu überzeugen.

37. Nach dem 22. Erwägungsgrund sollen mit der Richtlinie 2008/68 zwei Ziele erreicht werden, nämlich die „Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der harmonisierten Sicherheitsbestimmungen in der gesamten [Union]“ sowie die Gewährleistung „eines hohen Sicherheitsniveaus im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr“. Im Wesentlichen geschieht dies, indem die Richtlinie die Vorschriften dreier internationaler Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter übernimmt und – mit bestimmten begrenzten Ausnahmen – auf die Beförderung solcher Güter im Binnenland in der Union ausweitet<sup>13</sup>. In der vorliegenden Rechtssache ist von diesen drei internationalen Übereinkommen lediglich das ADR relevant.

38. Die Richtlinie 2008/68 verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 3 Abs. 2, die Beförderung gefährlicher Güter vorbehaltlich der Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Bedingungen zuzulassen.

39. Die der LPG-Tankstelle in Purmerend vom Kollegium erteilte Umweltgenehmigung und die damit verbundenen Auflagen sind eindeutig Rechtsakte einer Gemeinde oder einer sonstigen Gebietskörperschaft. Die Wirkung der mit der Umweltgenehmigung verbundenen Auflagen besteht darin, die Fahrzeuge, die tatsächlich diese bestimmte LPG-Tankstelle beliefern können, dadurch einzugrenzen, dass vom Betreiber der LPG-Tankstelle verlangt wird, sich nicht von Tankwagen beliefern zu lassen, die – obwohl sie den Anforderungen der Richtlinie 2008/68 vollkommen entsprechen – diese zusätzlichen Anforderungen nicht erfüllen. Der Charakter der Umweltgenehmigung als individuell-konkrete Verwaltungsentscheidung ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. Erwägungsgründe 4 und 5 der Richtlinie.

<sup>14</sup> Vgl. Urteil vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 32 und 33).



40. Soweit die Auflagen in der Umweltgenehmigung über das hinausgehen, was gemäß der Richtlinie 2008/68 erforderlich ist, stehen sie zu dieser im Widerspruch, sofern sie nicht nach einer der Bestimmungen der Richtlinie gerechtfertigt werden können, die den Mitgliedstaaten das Ermessen einräumen, strengere Maßnahmen zu erlassen. Sofern dies nicht der Fall ist, ist daher davon auszugehen, dass diese Auflagen von den niederländischen Behörden nicht durchgesetzt werden können.

*5. Ist Art. 34 AEUV für die Beantwortung der Frage 1 relevant?*

41. Wie die deutsche Regierung in Nr. 34 ihrer Erklärungen ausgeführt hat, ist die Richtlinie 2008/68, soweit die Sicherheitsanforderungen an LPG-Tankwagen betroffen sind, als abschließende Harmonisierung auf Unionsebene anzusehen. Die Frage der Vereinbarkeit der beiden Auflagen in der Umweltgenehmigung mit dem Unionsrecht ist daher im Licht der Bestimmungen der Richtlinie und nicht des Primärrechts zu beurteilen<sup>15</sup>. Eine Prüfung der in der Richtlinie aufgestellten Auflagen und Anforderungen anhand von Art. 34 AEUV ist daher nicht erforderlich. Jedenfalls sind die Vorlagefragen nicht auf eine diesbezügliche Klärung gerichtet.

*6. Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68*

42. Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen argumentiert, die Auflagen könnten möglicherweise nach Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68 zulässig sein, wenn sie aus anderen Gründen als der Sicherheit der Beförderung erlassen worden seien. Die deutsche Regierung hat dieser Auffassung in ihrer schriftlichen Antwort auf die Fragen des Gerichtshofs widersprochen, wohingegen das Kollegium und die niederländische Regierung ihr in ihren Antworten zugestimmt haben.

43. In ihrer Antwort hat die deutsche Regierung geltend gemacht, der Zweck der Ausnahme nach Art. 1 Abs. 5 sei, den nationalen Behörden zu gestatten, aus Gründen wie der nationalen Sicherheit oder des Umweltschutzes Durchfahrtsbeschränkungen zu erlassen, z. B. solche in Schutzgebieten. Sie stützt sich auf eine wörtliche Auslegung der Bestimmung, die den Mitgliedstaaten gestattet, die „Beförderung“<sup>16</sup> (im Sinne des Akts des Beförderns der fraglichen Güter) innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets zu regeln oder zu untersagen, und trägt vor, ihrer Ansicht nach könne diese Bestimmung keine Bauvorschriften im Sinne des Art. 5 Abs. 1 rechtfertigen.

44. Das Kollegium hat in seiner Antwort geltend gemacht, der Grund für die Aufnahme der Auflagen in die Umweltgenehmigung seien der Umweltschutz und die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der LPG-Tankstelle, die in einem Wohngebiet liege, und diese Gründe unterschieden sich seiner Ansicht nach von der Sicherheit der Beförderung.

45. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 1 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 einander ergänzend die Umstände festlegen, unter denen die Mitgliedstaaten die Beförderung gefährlicher Güter in ihrem Hoheitsgebiet „aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen“, „regeln oder untersagen“ oder „Einschränkungen aus Gründen der Sicherheit der Beförderung“ anwenden können. Somit grenzt Art. 1 Abs. 5 ein, was die Mitgliedstaaten im Geltungsbereich der Richtlinie „aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen“, tun können, und Art. 5 Abs. 1 macht dasselbe bezogen darauf, welche Einschränkungen die Mitgliedstaaten „aus Gründen der Sicherheit der Beförderung“ erlassen können.

<sup>15</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juni 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, Rn. 50), und vom 1. Juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 57).

<sup>16</sup> [Betrifft nicht die deutsche Übersetzung].

46. Das den Mitgliedstaaten in Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68 eingeräumte Ermessen, die Beförderung gefährlicher Güter zu regeln oder zu untersagen, stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 3 Abs. 1 und 2 dar, wonach gefährliche Güter nicht befördert werden dürfen, wenn dies nach den maßgeblichen Anhängen der Richtlinie untersagt ist, und die Beförderung solcher Güter zulässig ist, wenn die Bedingungen dieser Anhänge eingehalten werden. Als Ausnahme von der allgemeinen Regel ist das Ermessen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 5 eng auszulegen. Diese Schlussfolgerung findet eine eindeutige Bestätigung im Wortlaut des Art. 1 Abs. 5, wonach Regelungen oder Untersagungen, um zulässig zu sein, *ausschließlich* aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen, erlassen worden sein müssen. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 1 Abs. 5 können Regelungen oder Untersagungen, die zum Teil aus Gründen der Sicherheit der Beförderung erlassen wurden, nicht von der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme erfasst werden.

47. Dieses Verständnis wird durch die oben in Nr. 43 erwähnten Argumente gestützt. Wenn Art. 1 Abs. 5 vorrangig den Mitgliedstaaten das Ermessen einräumen soll, die Beförderung gefährlicher Güter durch besonders gefährdete Gebiete zu untersagen oder zu regeln, wie auf der Grundlage des elften Erwägungsgrundes der Richtlinie 2008/68<sup>17</sup> vertreten werden könnte, erscheint das Umstandswort „*ausschließlich*“ gut platziert. Wenn ein Mitgliedstaat entscheidet, die Benutzung einer bestimmten Strecke, z. B. durch ein Umweltschutzgebiet oder ein dicht besiedeltes Gebiet, einzuschränken, erfolgt dieses Verbot ausschließlich aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen. Die Sicherheit der Beförderung selbst würde nicht berührt, nur weil diese auf einer anderen Strecke erfolgen muss, aber die Umwelt könnte vor der Gefahr geschützt werden, die jeder Beförderung gefährlicher Güter innewohnt. Auch verzerren oder spalten derartige Maßnahmen nicht den Binnenmarkt für die Beförderung gefährlicher Güter.

48. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, ob die Auflagen in der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend „*ausschließlich* aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen“, erlassen wurden. Ein emblematischerer Fall von Regeln für die Sicherheit der Beförderung als Bauvorschriften für LPG-Tankwagen, mit denen im Fall eines Unfalls, bei dem es zu einem Brand kommt, eine Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (Gasexplosion einer expandierenden siedenden Flüssigkeit) verzögert oder verhindert werden soll, ist jedoch schwer vorstellbar.

49. Gleichermaßen ist schwer vorstellbar, wie das Erfordernis, einen *sichereren* Füllschlauch zu benutzen, dahin verstanden werden könnte, dass es *ausschließlich* aus Gründen erlassen wird, die nicht mit der Sicherheit der Beförderung in Zusammenhang stehen, wenn „Beförderung“ ausdrücklich die „Tätigkeiten des Ein- und Ausladens“ der Güter umfasst<sup>18</sup>. Der angeführte Zweck der Aufnahme der beiden Auflagen in die Umweltgenehmigung bestand darin, die Gefahr eines Katastrophenereignisses im Zusammenhang mit Tätigkeiten (Lieferung von LPG) zu vermindern, die darin bestehen, Tankwagen zum fraglichen Ort zu fahren, LPG auszuladen und den Ort zu verlassen, Tätigkeiten, die alle in vollem Umfang unter den Begriff „Beförderung“ fallen, so wie er im Sinne der Richtlinie 2008/68 verwendet wird.

50. Der bloße Umstand, dass die fraglichen Auflagen in eine Umweltgenehmigung aufgenommen wurden, die darauf abzielt, die Umgebung der LPG-Tankstelle in Purmerend zu schützen, vermag meiner Ansicht nach nicht, das Wesen dessen, was diese Auflagen verlangen, zu ändern. Sie gelten nur für die Beförderung durch Tankwagen auf Straßen zu der LPG-Tankstelle und das dortige Ausladen von LPG, und sie zielen eindeutig darauf ab, während der Beförderung einschließlich des

<sup>17</sup> Der elfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68 lautet: „Jeder Mitgliedstaat sollte auch künftig das Recht haben, aus anderen Gründen als der Sicherheit der Beförderung, z. B. aus Gründen der nationalen Sicherheit oder des Umweltschutzes, die Beförderung gefährlicher Güter auf seinem Hoheitsgebiet zu regeln oder zu untersagen.“

<sup>18</sup> Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68.

Ausladens der Fracht derartige Unfälle zu verhindern oder ihre Auswirkungen zu begrenzen. Diese Tätigkeit fällt in vollem Umfang in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/68, und die Bezeichnung oder Platzierung der Einschränkungen vermag meiner Ansicht nach nicht, deren Natur zu ändern.

51. Das vorlegende Gericht hat ausdrücklich gefragt, ob der Safety Deal, den die niederländische Regierung mit den Marktteilnehmern der LPG-Industrie abgeschlossen hat, Auswirkungen auf die Beantwortung der Frage 1 a hat.

52. Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Frage der Sache nach wissen, ob das parallele Bestehen von Verpflichtungen mit derselben oder ähnlicher Wirkung wie die mit der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend verbundenen Auflagen, die die LPG-Markt-Teilnehmer in den Niederlanden in Form einer privatrechtlichen Vereinbarung eingegangen sind, auf irgendeine Weise die Natur der mit der Umweltgenehmigung erlassenen Auflagen ändern könnte. Das parallele Bestehen privatrechtlicher Verpflichtungen vermag meiner Ansicht nach die öffentlich-rechtliche Natur der mit der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle verbundenen Auflagen oder die Verpflichtung der niederländischen Behörden, der Richtlinie 2008/68 nachzukommen, nicht zu ändern.

53. Aus diesen Gründen sieht meiner Meinung nach Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68 kein Ermessen für die Mitgliedstaaten vor, Sicherheitsanforderungen wie z. B. die in den zusätzlichen Auflagen zur Umweltgenehmigung enthaltenen Erfordernisse des Hitze-Schutzschilds und des Füllschlauchs zu erlassen, die über das hinausgehen, was gemäß der Richtlinie 2008/68 erforderlich ist.

#### *7. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68*

54. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 gestattet den Mitgliedstaaten aus Gründen der Sicherheit der Beförderung unter bestimmten begrenzten Umständen „strengere Vorschriften ... an[zu]wenden“. Die strengeren Vorschriften müssen die „innerstaatliche Beförderung“ gefährlicher Güter mit Fahrzeugen betreffen, „die in ihrem Hoheitsgebiet zugelassen oder in Betrieb genommen werden“, und diese Bestimmungen dürfen keine „Bauvorschriften“ darstellen.

55. Es ist klar, dass die mit der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend verbundenen Auflagen, so wie sie im Vorlagebeschluss beschrieben werden, nicht nur Anforderungen an in der innerstaatlichen Beförderung eingesetzte Fahrzeuge enthalten, sondern auch an Fahrzeuge, die in der grenzüberschreitenden Beförderung eingesetzt werden und der LPG-Tankstelle LPG liefern. Die Auflagen gelten gleichermaßen für beide. In ähnlicher Weise gelten diese Auflagen nicht nur für Fahrzeuge, die in den Niederlanden „zugelassen oder in Betrieb genommen werden“, sondern unabhängig vom Zulassungsland des Fahrzeugs. Schon aus diesen Gründen sind die mit der Umweltgenehmigung verbundenen Auflagen, die sowohl den Hitze-Schutzschild als auch den Füllschlauch betreffen, nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/68 offenbar nicht zulässig.

56. Das vorlegende Gericht hat jedoch in seiner ersten Frage den Schwerpunkt auf eine andere Problematik gelegt: ob die Auflagen in der Umweltgenehmigung für die LPG-Tankstelle in Purmerend gegen die Richtlinie 2008/68 verstoßen, weil sie „Bauvorschriften“ und daher keine „strengeren Vorschriften“ darstellen, die die Niederlande nach der in Art. 5 Abs. 1 vorgesehenen Ausnahme erlassen könnten, wenn ihre Anwendung auf die innerstaatliche Beförderung durch Fahrzeuge begrenzt wäre, die in den Niederlanden zugelassen oder in Betrieb genommen werden. Das vorlegende Gericht ist zu der Auffassung gelangt, dass das Füllschlauchfordernis keine „Bauvorschrift“ in diesem Sinne darstellt, und hat den Gerichtshof um Hinweise ersucht, ob das Erfordernis des Hitze-Schutzschilds nach dieser Bestimmung als „Bauvorschrift“ anzusehen sei.

57. Art. 5 Abs. 1 präzisiert nicht, was unter „Bauvorschriften“ zu verstehen ist. Auch bestimmt oder begrenzt die Bestimmung nicht die Art der Gegenstände, auf die sich diese „Bauvorschriften“ beziehen müssen. Nach dem 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/68 können „Bauvorschriften“ offenbar sowohl die „Beförderungsmittel“ als auch „Ausrüstungen“ betreffen, ohne dass weiter klargestellt wird, was der Begriff „Ausrüstungen“ bedeuten könnte.

58. Logisch betrachtet würde das Verbot „strengerer Bauvorschriften“ jedoch zumindest dieselbe Art von Beförderungsmitteln und Ausrüstungen erfassen wie die, für die das ADR „Bauvorschriften“ oder „Vorschriften“ bezüglich ihres „Baus“ enthält.

59. Eine „Bauvorschrift“ – sowohl in Hinblick auf den Hitze-Schutzschild als auch den Füllschlauch – stellt offenbar eine Vorschrift hinsichtlich des Baus der Ausrüstungen dar, womit Vorschriften hinsichtlich der Auslegung, der Herstellung und der technischen Bedingungen gemeint sind, die die Ausrüstungen erfüllen müssen<sup>19</sup>. Zum Beispiel enthält Nr. 6.7.2.2 der Anlage A des ADR „Allgemeine Vorschriften für die Auslegung und den Bau“ von Tankkörpern, einschließlich Vorschriften betreffend eine eventuelle „Auskleidung“ der Tankkörper<sup>20</sup>. Ein Erfordernis, dass der Tankkörper eines LPG-Tankwagens mit einem Hitze-Schutzschild oder einer hitzeabweisenden Ummantelung ausgestattet sein muss, die bestimmten technischen Kriterien entsprechen, ist in diesem Sinne eindeutig als „Bauvorschrift“ zu kennzeichnen.

60. Als weiteres Beispiel sei Nr. 6.2.1.3.1 der Anlage A des ADR genannt, wonach bestimmte Bedienungsausrüstungen in Form von „Ventile[n], Rohrleitungen und andere[n] unter Druck stehende[n] Ausrüstungsteile[n]“ so ausgelegt und gebaut sein müssen, dass sie bestimmten Berstdruck-Anforderungen entsprechen. Solche Anforderungen stellen „Bauvorschriften“ im natürlichen Wortsinn dieses Ausdrucks in Hinblick auf diese „Bedienungsausrüstungen“ und somit zusätzliche technische Bedingungen dar, die sowohl den LPG-Tank als auch den Füllschlauch eines LPG-Tankwagens betreffen.

61. Folglich bin ich der Ansicht, dass Bauvorschriften für LPG-Tankwagen wie z. B. das Erfordernis eines Hitze-Schutzschields oder eines besonderen Füllschlauchs, die über das hinausgehen, was gemäß der Richtlinie 2008/68 erforderlich ist, und zumindest zum Teil aus Gründen der Sicherheit der Beförderung (einschließlich des Ein- und Ausladens der Güter) erlassen werden, gegen die Verpflichtungen verstoßen, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegt.

## **B. Frage 2**

62. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Hinweise zu den Konsequenzen, die es aus der Unionsrechtswidrigkeit der zusätzlichen Auflagen in Bezug auf den Bau der LPG-Tankwagen, die die LPG-Tankstelle in Purmerend beliefern, zu ziehen hat. Soweit nicht nur das Erfordernis des Hitze-Schutzschields, sondern auch das Füllschlauchfordernis gegen das Unionsrecht verstößt, betrifft die zweite Frage auch diese Auflage.

63. Das vorlegende Gericht ist mit dem Umstand konfrontiert, dass X – nach niederländischem Recht – das Recht haben könnte, die Rücknahme der Auflagen in der Umweltgenehmigung zu verlangen, wenn diese Auflagen nicht durchsetzbar sind, was wiederum bedeuten könnte, dass die Umweltgenehmigung nicht länger gerechtfertigt und möglicherweise zurückzunehmen wäre<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. z. B. die Feststellung in Nr. 4.3.2.3.2 der Anlage A des ADR betreffend Anforderungen an die Wanddicke des Tankkörpers, wonach „Tankcontainer/MEGC“ nicht auf eine bestimmte Art geschützt sein müssen, wenn sie „einschließlich der Bedienungsausrüstungen, so gebaut sind“, dass sie Stößen und dem Überrollen standhalten.

<sup>20</sup> Vgl. z. B. Nrn. 6.7.2.2.4 und 6.7.2.2.5. Obwohl es im ADR „auszulegen und zu bauen“ heißt, sind diese beiden Gesichtspunkte des fraglichen Ausrüstungsteils für diesen Zweck logisch untrennbar. Es ist nicht möglich, ohne eine „Auslegung“ zu „bauen“.

<sup>21</sup> Ich bringe zu diesen Fragen des nationalen Rechts keine Ansicht zum Ausdruck.

64. Daher lautet die Frage, um deren Klärung das vorliegende Gericht ersucht, *nicht*, ob das Unionsrecht von den Behörden dieses Mitgliedstaats verlangt, die Entscheidung, zusätzliche Auflagen mit der Umweltgenehmigung zu verbinden, oder die Entscheidung, die Umweltgenehmigung überhaupt zu erteilen, zurückzunehmen und erneut in die Prüfung einzutreten. Eine solche Verpflichtung, eine gegen das Unionsrecht verstoßende Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen, könnte unter bestimmten Umständen entstehen, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung u. a. in den Rechtssachen Kühne und Heitz<sup>22</sup>, i-21 Germany und Arcor<sup>23</sup> sowie Kempfer<sup>24</sup> klargestellt hat. Jedoch möchte das vorliegende Gericht in Frage 2 ausdrücklich wissen, wie es vorgehen soll, wenn es „die Rechtmäßigkeit eines *Durchsetzungsbeschlusses* prüft“<sup>25</sup>, und nicht, wie es vorgehen soll, wenn es die Gültigkeit der Umweltgenehmigung selbst beurteilt.

65. Die Frage, zu der das vorliegende Gericht um Hinweise ersucht, ist somit eine andere: ob die zusätzlichen Auflagen, obwohl sie gegen das Unionsrecht verstoßen, durchgesetzt werden können, da der Beschluss, mit dem sie erlassen wurden, nach nationalem Verfahrensrecht rechtlich unanfechtbar geworden ist. Eine Durchsetzung impliziert notwendigerweise zunächst eine Verletzung der fraglichen Auflagen und sodann eine neue Handlung oder Entscheidung der zuständigen Behörden, mit der eine bestimmte Art von Sanktion oder eine andere Folge mit Durchsetzungscharakter vorgesehen wird.

66. Wie der Gerichtshof bereits u. a. in der Rechtssache Ciola ausgeführt hat, unterliegen alle Verwaltungsträger einschließlich der Gemeinden und der sonstigen Gebietskörperschaften den Verpflichtungen, die sich aus dem Vorrang des Unionsrechts ergeben, und werden individuell-konkrete Verwaltungsentscheidungen von diesen Verpflichtungen erfasst<sup>26</sup>. Auf dieser Grundlage hat der Gerichtshof in der Rechtssache Ciola festgestellt, dass ein Verbot, das durch eine individuell-konkrete, bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung eingeführt wurde, jedoch gegen das Unionsrecht verstößt, bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Geldstrafe, die wegen der Nichtbeachtung dieses Verbots verhängt wurde, unangewendet bleiben muss.

67. In der vorliegenden Rechtssache geht es – wie in der Rechtssache Ciola – nicht um das rechtliche Schicksal des Verwaltungsakts selbst, sondern um die Frage, ob die Auflagen in diesem Rechtsakt, die gegen das Unionsrecht verstoßen, eine Grundlage für nachfolgende Verwaltungsakte oder Durchsetzungsentscheidungen darstellen können oder ob sie bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Sanktion – oder möglicherweise einer Durchsetzungshandlung in Form einer „Entschädigungssanktion“ (remedy) –, die wegen der Nichtbeachtung dieser Auflagen verhängt wurde, unangewendet bleiben müssen<sup>27</sup>. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache ED & F Man Sugar<sup>28</sup> daran erinnert, dass eine Sanktion auf einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage beruhen muss, und im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen festgestellt, dass die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Rechtssicherheit verlangen, dass nationale Behörden und Gerichte im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen einen Sanktionsbescheid (d. h. einen Durchsetzungsbescheid) auch dann den Sachverhalt des zugrunde liegenden Rückforderungsbescheids prüfen können, wenn dieser bestandskräftig geworden ist<sup>29</sup>.

22 Urteil vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17).

23 Urteil vom 19. September 2006, i-21 Germany und Arcor (C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:586).

24 Urteil vom 12. Februar 2008, Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78).

25 Hervorhebung nur hier.

26 Urteil vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 30 bis 33).

27 Urteil vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 25).

28 Urteil vom 6. April 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233, Rn. 15).

29 Ebd., Rn. 18.

68. Das vorliegende Gericht hat ausdrücklich gefragt, ob der Charakter des Durchsetzungsbeschlusses als „Entschädigungssanktion“ (remedy) oder „strafrechtliche Sanktion“ (criminal charge) maßgeblich ist. Ich denke nicht, dass er dies ist oder sein sollte. Jede neue Entscheidung zur Durchsetzung von Auflagen, die gegen Unionsrecht verstoßen, sollte unabhängig davon ausgeschlossen sein, ob sie Strafcharakter hat oder auf Entschädigung abzielt. In dieser Hinsicht ist meines Erachtens die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Rechtssachen E.B.<sup>30</sup> und Fallimento Olimpiclub<sup>31</sup> aufschlussreich.

69. In der Rechtssache Fallimento Olimpiclub hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit einem Mehrwertsteuerrechtsstreit festgestellt, dass es das Gemeinschaftsrecht „einem nationalen Gericht nicht [gebietet], von der Anwendung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften, aufgrund deren eine Entscheidung Rechtskraft erlangt, abzusehen, selbst wenn dadurch ein Verstoß ... gegen [Unions]recht abgestellt werden könnte“<sup>32</sup>. Jedoch stand das Unionsrecht der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften, aufgrund deren die gegen das Unionsrecht verstoßende Entscheidung Rechtskraft erlangte, insoweit entgegen, als *andere Entscheidungen* für *andere Steuerjahre* in Hinblick auf eine Angelegenheit betroffen waren, über die in einer gegen das Unionsrecht verstoßenden Weise geurteilt worden war<sup>33</sup>. Mit anderen Worten, die ursprüngliche Entscheidung konnte bestehen bleiben, durfte für zukünftige Entscheidungen jedoch nicht maßgeblich sein.

70. In der Rechtssache E.B. wurde ein Polizeibeamter im Jahr 1975 durch eine Disziplinarverwaltungsentscheidung in den Ruhestand versetzt, nachdem er wegen des Verbrechens der versuchten gleichgeschlechtlichen Unzucht verurteilt worden war. Mit dieser Entscheidung wurde auch eine Kürzung der ihm an sich zustehenden Ruhebezüge um 25 % festgesetzt. Auf der Grundlage, dass die ursprüngliche Entscheidung über die Kürzung der Ruhebezüge von E.B. gegen die Richtlinie 2000/78/EG<sup>34</sup> verstoßen hätte, wäre diese anwendbar gewesen, hat der Gerichtshof entschieden, dass das nationale Gericht nicht verpflichtet war, die bestandskräftige Disziplinarentscheidung, mit der E.B. in den vorzeitigen Ruhestand versetzt wurde, zu überprüfen; es war jedoch verpflichtet, die Kürzung seiner Ruhebezüge zu überprüfen, um den Betrag zu ermitteln, den er ohne Verletzung seiner Rechte nach Unionsrecht (in diesem Fall seines Rechts, nicht wegen seiner sexuellen Orientierung diskriminiert zu werden) erhalten hätte.

71. In diesen beiden Rechtssachen durfte die ursprüngliche Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung fortbestehen, nicht aber die Grundlage späterer Gerichtsentscheidungen bilden (Rechtssache Fallimento Olimpiclub) oder für die fortlaufenden Ruhebezüge eines öffentlichen Bediensteten, gegen den eine Disziplinarmaßnahme verhängt worden war (Rechtssache E.B.), maßgeblich sein. Somit hat der Gerichtshof zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit bezüglich der ursprünglichen bestands- oder rechtskräftigen Entscheidungen, die nicht mehr angefochten werden konnten, und dem Erfordernis unterschieden, hinsichtlich nachfolgender Entscheidungen oder fortdauernder Folgen der ursprünglichen Entscheidungen den Grundsatz der Rechtmäßigkeit zu gewährleisten. Daher bin ich der Ansicht, dass Handlungen oder Entscheidungen zur Durchsetzung der den Hitze-Schutzschild und den Füllschlauch betreffenden Auflagen nach dem Unionsrecht unzulässig sind.

30 Urteil vom 15. Januar 2019, E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17).

31 Urteil vom 3. September 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

32 Ebd., Rn. 23.

33 Ebd., Tenor.

34 Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000, L 303, S. 16).

#### **IV. Ergebnis**

72. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des vorliegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

1. Die Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland ist dahin auszulegen, dass Bauvorschriften für LPG-Tankwagen wie z. B. das Erfordernis eines Hitze-Schutzschilds oder eines besonderen Füllschlauchs, die über das hinausgehen, was gemäß der Richtlinie erforderlich ist, und zumindest zum Teil aus Gründen der Sicherheit der Beförderung (einschließlich des Ein- und Ausladens der Güter) erlassen werden, gegen die Verpflichtungen verstoßen, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegt.
2. Das Unionsrecht und insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache Ciola hindern ein nationales Gericht oder eine nationale Verwaltungsbehörde auch dann daran, gegen das Unionsrecht verstoßende Auflagen in einer Verwaltungsentscheidung, mit der eine Umweltgenehmigung erteilt wird, wie z. B. das Erfordernis des Hitze-Schutzschilds und das Füllschlauchfordernis, durchzusetzen, wenn die Entscheidung selbst fortbestehen darf.