



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2021. május 20.*

„Előzetes döntéshozatal – Veszélyes áruk szárazföldi szállítása – 2008/68/EK irányelv – Az 5. cikk (1) bekezdése – A »járművek kialakításával kapcsolatos követelmény« fogalma – A járművek kialakítására vonatkozóan szigorúbb követelmények előírásának tilalma – Adott tagállam hatósága, amely előírja a töltőállomások számára, hogy kizárólag a veszélyes áruk nemzetközi közúti szállításáról szóló európai megállapodás (ADR) által elő nem írt, különleges hővisszaverő burkolattal ellátott tartálykocsival szállíttassanak cseppfolyósított szénhidrogéngázt (LPG) – Jogellenesség – Jogalanyok valamely csoportja által jogilag nem megtámadható határozat – Annak szigorúan szabályozott lehetősége, hogy az uniós joggal való nyilvánvaló összeegyeztethetlenség esetén az ilyen határozat megsemmisítését kérjék – A jogbiztonság elve – A tényleges érvényesülés elve”

A C-120/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (államtanács, Hollandia) a Bírósághoz 2019. február 15-én érkezett, 2019. január 30-i határozatával terjesztett elő az

X

és

a **College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend**

között,

a **Tamoil Nederland BV**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, N. Wahl (előadó), F. Biltgen, L. S. Rossi és J. Passer bírák,

főtanácsnok: E. Tanchev,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

* Az eljárás nyelve: holland.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend képviselőjében J. R. van Angeren advocaat,
- a holland kormány képviselőjében C. S. Schillemans, M. K. Bulterman és M. H. S. Gijzen, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviselőjében D. Klebs és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében A. Nijenhuis és N. Yerrell, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. január 28-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2014. november 21-i 2014/103/EU bizottsági irányelvvel (HL 2014. L 335., 15. o.) módosított, a veszélyes áruk szárazföldi szállításáról szóló, 2008. szeptember 24-i 2008/68/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 260., 13. o.; a továbbiakban: 2008/68 irányelv) 5. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az X és a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Purmerend polgármesteri és alpolgármesteri testülete, Hollandia; a továbbiakban: College) között azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyben ez utóbbi meghatározta egy, a területén lévő töltőállomás számára a cseppfolyósított szénhidrogéngáz (LPG) szállítására vonatkozó követelményeket.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2008/68 irányelv (1), (5), (11) és (22) preambulumbekkezdése kimondja:

„(1) A veszélyes áruk közúti, vasúti és belvízi szállítása jelentős baleseti kockázattal jár. Ezért intézkedni kell annak érdekében, hogy az ilyen szállítás a lehető legjobb biztonsági feltételek mellett történjék.

[...]

- (5) Az [1957. szeptember 30-án Genfben megkötött, a veszélyes áruk nemzetközi közúti szállításáról szóló európai megállapodás (ADR)] [...] egységes szabályokat állapít meg a veszélyes anyagok biztonságos nemzetközi szállítására. Annak érdekében, hogy a Közösségen belül a veszélyes áruk szállítása összehangolt feltételek mellett történhessen, továbbá a közös szállítási piac megfelelő működésének biztosítása céljából, ezeket a szabályokat ki kell terjeszteni az országhatárokon belüli szállításra is.

[...]

(11) Meg kell hagyni az egyes tagállamok jogát arra, hogy a veszélyes áruk területükön való szállítását a biztonsági okokon kívüli – például nemzetbiztonsági vagy környezetvédelmi – okokból is szabályozzák vagy tiltsák.

[...]

(22) Mivel az irányelv céljait, nevezetesen a teljes Közösségre kiterjedően összehangolt biztonsági szabályok egységes alkalmazását és az országhatárokon belüli és a nemzetközi szállítási műveletek nagy fokú biztonságát a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért az az irányelv léptéke és hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósítható, a Közösség intézkedéseket hozhat a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. [...]"

4 Ezen irányelv 1. cikkének (1) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezt az irányelvet a veszélyes áruk tagállamon belüli vagy tagállamok közötti, közúton, vasúton, illetőleg belvízi úton történő szállítására kell alkalmazni, ideértve a be- és kirakodást, a más szállítóeszközzel és a más szállítóeszközeire való átrakást, valamint a szállítás körülményei miatt szükségessé váló egy helyben tartózkodást is.

[...]

(5) A tagállamok, szigorúan a szállítás alatti biztonságon kívüli okokból, szabályozhatják vagy megtilthatják a veszélyes áruk területükön történő szállítását.”

5 Az említett irányelv 3. cikke a következőket írja elő:

„(1) A 6. cikkben foglalt rendelkezések sérelme nélkül nem szabad veszélyes árut szállítani, ha ezt az I. melléklet I.1. szakasza, a II. melléklet II.1. szakasza vagy a III. melléklet III.1. szakasza tiltja.

(2) A piacra jutásra irányadó általános szabályok és az áruszállításra általában alkalmazandó szabályok sérelme nélkül a veszélyes áru szállítását csak az I. melléklet I.1. szakaszában, a II. melléklet II.1. szakaszában és a III. melléklet III.1. szakaszában meghatározott feltételek teljesítése esetén szabad engedélyezni.”

6 Ugyanezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok a szállítás biztonsága okán a területükön nyilvántartásba vett vagy forgalomba helyezett járművekkel, vasúti kocsikkal és belvízi hajókkal országhatáraikon belül végzett veszélyesáru-szállításra vonatkozóan – a járművek kialakításával kapcsolatos követelmények körén kívül – szigorúbb rendelkezéseket is alkalmazhatnak.”

7 A 2008/68 irányelv 6. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok eltérhetnek a többek között az ezen irányelv mellékleteiben előírt bizonyos szabályoktól.

8 Ezen irányelv I. melléklete kiterjesztette az ADR 2015. január 1-jén hatályos változata A. és B. mellékletének (a továbbiakban: 2015. évi ADR) hatályát.

9 A 2015. évi ADR egyetlen preambulumbekkezdése pontosítja, hogy a szerződő felek „óhajt[ják] a nemzetközi közúti szállítások biztonságának növelését”, míg a 2015. évi ADR 3. cikke úgy rendelkezik, hogy e megállapodás mellékletei a megállapodás elválaszthatatlan részét képezik.

- 10 A 2015. évi ADR A. melléklete 1. része 1.2. fejezetének 1.2.1. pontja a tartányok esetén a tartányköpenyt a tartány olyan részeként határozza meg, amely „megtartja a szállításra szánt anyagot, beleértve a nyílásokat és a zárószerveket is, de nem foglalja magában az üzemi és külső szerkezeti szerelvényeit”.
- 11 A 2015. évi ADR 3. részének 3.2. fejezetében szereplő A. táblázat tartalmazza a veszélyes áruk listáját, és többek között a következőket tartalmazza:

UN szám	Megnevezés és leírás	Osztály	[...]	ADR-tartány		[...]
				Tartány-kód 4.3.	Különleges előírások 4.3.5., 6.8.4.	
(1)	(2)	(3a)	[...]	(12)	(13)	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1075	Cseppfolyó-sítozott szénhidrogén-gáz	2	[...]	PxBN(M)	TA 4 TT 9 TT 11	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- 12 A 2015. évi ADR A. melléklete 4. részének 4.3. fejezete a következő címet viseli: „Fém-ből készült tartánnyal rendelkező, rögzített tartányok (tartányjárművek), leszerelhető tartányok és tankkonténerek, tartányos cserefelépítmények, valamint battériás járművek és többemeles gázkonténerek (MEG-konténerek) használata”. E fejezet 4.3.2.1.2. bekezdése kimondja:

„Az előírt tartány, battériás jármű és MEG-konténer típus a 3.2 fejezet „A” táblázat 12. oszlopában egy kód formájában van megadva. [...] A négy részes kód magyarázata a 4.3.3.1.1 pontban található, [ha a szállítandó anyag a 2. osztályba tartozik] [...]”

- 13 A 2015. évi ADR A. melléklete 4. része 4.3. fejezetének 4.3.3.1.1. pontja a következő táblázatot tartalmazza:

Rész	Leírás	Tartánykód
1	A tartány, battériás jármű vagy MEG-konténer típusa	[...] P = cseppfolyósított gázok vagy oldott gázok szállítására szolgáló tartány, battériás jármű vagy MEG-konténer; [...]
[...]	[...]	[...]

- 14 A 2015. évi ADR A. melléklete 6. részének 6.8. fejezete a következő címet viseli: „Fém-ből készült tartánnyal rendelkező, rögzített tartányok (tartányjárművek), leszerelhető tartányok és tankkonténerek, tartányos cserefelépítmények, valamint battériás járművek és többemeles gázkonténerek

(MEG-konténerek) gyártására, szerelvényeire, típusjóváhagyására, ellenőrzésére, vizsgálatára és jelölésére vonatkozó követelmények”. E fejezet 6.8.2.1.9. pontja a 6.8.2.1. pont szerinti, a „gyártással” kapcsolatos követelmények közé tartozik, és a következőképpen szól:

„A tartánynak vagy védőburkolatának a tartalommal érintkező részei a tartalommal veszélyes reakcióba lépő [...] vagy veszélyes vegyületet képező, vagy a tartány anyagát lényegesen gyengítő anyagot nem tartalmazhatnak.

[...]”

- 15 E 6.8. fejezet „Egyéb kialakítási követelmények” cím alatti 6.8.2.1.24–68.2.1.26. pontja a következőket írja elő:

„6.8.2.1.24. A védőbélést úgy kell kialakítani, hogy a tömítése biztosítva maradjon, függetlenül a szokásos szállítási feltételek mellett bekövetkező deformációktól [...]

6.8.2.1.25. A hőszigetelést úgy kell tervezni, hogy az ne akadályozza sem a töltő-, és leeresztőszerkezethez, sem a biztonságiszelephoz való hozzáférést, sem azok működését.

6.8.2.1.26. Amennyiben a 60 °C-ot meg nem haladó lobbanáspontú, tűzveszélyes folyadékok szállítására szolgáló tartályok nem fém védőbéléssel (belső rétegek) rendelkeznek, a tartályokat és a védőbéléseket úgy kell tervezni, hogy ne alakulhasson ki elektrosztatikus töltés által okozott tűzveszély.”

- 16 Az említett 6.8. fejezet 6.8.3. pontja kizárólag „A 2. osztályra vonatkozó különleges előírások” címet viseli, míg e rendelkezés 6.8.3.1. pontja különösen a „tartányok gyártás[ára]” vonatkozik. Ugyanezen fejezet 6.8.3.1.1. bekezdése pontosítja:

„A sűrített, a cseppfolyósított, ill. az oldott gázok szállítására használt tartányokat acélból kell készíteni. [...]”

- 17 A 2015. évi ADR A. melléklete 6. része 6.8. fejezetének 6.8.4. pontja többek között tartalmazza a TA4, TT9 és TT11 „különleges előírásokat”, amelyeket a jelen ítélet 11. pontjában szereplő A. táblázat értelmében az LPG-t szállító tartályokra alkalmazni kell.

- 18 E 6.8. fejezet 6.8.5.1.1. pontja úgy rendelkezik, hogy a rögzített tartályok hegesztése esetén a 2. osztályba sorolt, sűrített, cseppfolyósított, illetve oldott gázok szállítására szánt tartályokat acélból kell gyártani, azzal az eltéréssel, hogy a 2. osztályba tartozó mélyhűtött, cseppfolyósított gázok szállítására használt tartályokat alumíniumból, alumíniumötvözetből, rézből vagy rézötvözetből is lehet gyártani.

A holland jog

- 19 Az Algemene wet bestuursrecht (a közigazgatási eljárásról szóló általános törvény, a továbbiakban: Awb) 8:69a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A közigazgatási bíróság nem semmisít meg egy határozatot azon az alapon, hogy az ellentétes valamely írott vagy íratlan jogi szabállyal vagy valamely általános jogelvvvel, ha e szabálynak vagy elvnek nyilvánvalóan nem célja az arra hivatkozó személy(ek) érdekeinek védelme.”

- 20 A Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (infrastrukturális és környezetvédelmi államtitkár) által 2016. június 14-én kiadott Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (az LPG-töltőállomások külső biztonságával összefüggő, a balesetek hatásaival kapcsolatos határozatokban figyelembe veendő biztonsági távolságokról szóló körlevél; Stcrt. 2016., 31453. sz., a továbbiakban: 2016. június 14-i körlevél) felszólítja az illetékes

hatóságokat, hogy a területrendezés terén hozott határozatok esetében vegyenek figyelembe bizonyos biztonsági távolságokat, amelyek lehetővé teszik a töltőállomásokat az LPG szállítása során érintő balesetek hatásainak megelőzését, a „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagen” (az LPG-autógáztartálykocsi hőviszaverő burkolatáról szóló biztonsági megállapodás; Stcrt. 2016., 31448. sz., a továbbiakban: Safety Deal) megállapodásra hivatkozva azon követelmény alapján, amely szerint egyrészt minden olyan holland tartálykocsi, amely ilyen töltőállomásokat lát el, a gyakorlatban olyan különleges hőviszaverő burkolattal van ellátva, amely a tűz keletkezésétől számítva legalább 75 perccel képes késleltetni a „forrásban lévő folyadék táguló gőzrobbanását” („boiling liquid expanding vapour explosion”, vagy „BLEVE forgatókönyv”) (a továbbiakban: a szóban forgó különleges hőviszaverő burkolat), és másrészt az érintett töltőállomásokat általában ilyen hőviszaverő burkolattal ellátott tartálykocsi szolgáltatja ki.

- 21 A Safety Deal, amelyet az infrastrukturális és környezetvédelmi államtitkár és a Vereniging Vloeibaar Gas (folyékonygáz-szövetség, Hollandia), valamint a LPG ágazatában tevékenykedő más szervezetek vagy egyesületek is aláírtak, lényegében megerősíti az említett egyesület tagjainak arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a LPG töltőállomásokra szállításakor csak a szóban forgó különleges hőviszaverő burkolattal ellátott tartályjárműveket használnak, míg a többi szervezet és egyesület kötelezettséget vállal arra, hogy e célt követik, tagjaik körében előmozdítják és megvalósítását biztosítják. Ezenkívül a Safety Deal valamennyi aláíró fele jóváhagyta a 2016. június 14-i körlevél tartalmát.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 22 X körülbelül 125 méter távolságban lakik egy töltőállomástól, amely 1977 óta értékesít LPG-t többek között. Mivel X azt szeretné, hogy e töltőállomás szüntesse meg az LPG értékesítését azon kockázatok miatt, amelyeket ezen értékesítés a közelében található lakóhelyek biztonságára nézve jelent, így azt kérte a College-től, hogy vonja vissza az e célból az említett töltőállomás számára megadott környezetvédelmi engedélyt.
- 23 Bár e kérelmet a College 2015. június 30-i határozatával elutasította, 2016. január 18-i határozatában (a továbbiakban: 2016. január 18-i határozat) az említett töltőállomás számára az LPG szállítást illetően két további követelményt írt elő. Ez utóbbi követelmények értelmében e töltőállomást a továbbiakban egyrészt a szóban forgó különleges hőviszaverő burkolattal ellátott, másrészt pedig korszerűbb töltőtömlővel felszerelt tartálykocsikkal kell ellátni. A College szerint e két követelmény lehetővé tette az érintett töltőállomás LPG-ellátása során felmerülő balesetek kockázatának elfogadható szintre csökkentését.
- 24 A hőviszaverő burkolatra vonatkozó követelményt illetően a holland hatóságok néhány hónappal korábban elfogadták egyrészt a Safety Dealt, másrészt a 2016. június 14-i körlevelet, amely az értékesítésre LPG-t kínáló töltőállomásokra vonatkozó kiegészítő kockázatkezelési politika meghatározásáról szól, és azon az elgondoláson alapult, hogy e töltőállomásokat csak a szóban forgó különleges hőviszaverő burkolattal ellátott tartálykocsi látja el. A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy e körlevél nem jelöli meg kifejezetten, hogy az illetékes hatóságoknak az értékesítésre LPG-t kínáló töltőállomások részére kiállított környezetvédelmi engedélyekben ilyen hőviszaverő burkolatra vonatkozó követelményt kell előírniuk. Hozzáteszi, hogy a holland hatóságok nem kívánták e követelményt kötelező általános rendelkezés útján előírni, mivel úgy vélték, hogy egy ilyen rendelkezés sértheti a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését.
- 25 X, mivel úgy találta, hogy a 2016. január 18-i határozatban előírt két követelményt meg kell semmisíteni, mivel azok többek között a 2008/68 irányelvvel való összeegyeztethetlenségük miatt nem teljesíthetők, keresetet terjesztett e határozattal szemben a rechtbank Noord-Holland (észak-hollandiai bíróság, Hollandia) elé. E bíróság 2017. június 8-i határozatával elutasította e keresetet.

- 26 A kérdést előterjesztő bíróság, amelyhez X fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben, úgy véli, hogy a korszerűbb töltőtömlő használatára vonatkozó követelmény nem sérti a 2008/68 irányelv rendelkezéseit, és ekképpen az fenntartható. Kétségei vannak ugyanakkor a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolatra vonatkozó követelmény ezen irányelvvel való összeegyeztethetőségét illetően.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság annak megállapítását követően, hogy a tartálykocsi hővisszaverő burkolata a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „kialakítási” elemnek minősül, arra keresi a választ, hogy a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolatra vonatkozó követelmény az e rendelkezés által tiltott, „a járművek kialakításával kapcsolatos követelménynek” tekinthető-e, mivel egyrészt e követelmény nem közvetlenül a tartálykocsi tulajdonosát vagy üzemeltetőjét, hanem a töltőállomás üzemeltetőjét érinti, és másrészt nem egy általános jellegű nemzeti jogszabály kötelező erejű rendelkezésében szerepel, hanem egy adott töltőállomás számára kiadott környezetvédelmi engedélyben. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy figyelembe kell-e venni azon tényt, miszerint a holland hatóságok jóllehet nem általános jellegű, kötelező erejű rendelkezésben írták elő a fent említett követelményt, annak a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével való esetleges összeegyeztethetlensége miatt, bevezették a Safety Dealt, és elfogadták a 2016. június 14-i körlevelet annak biztosítása érdekében, hogy a töltőállomásokat az ország egész területén a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolattal ellátott tartálykocsi szolgálgat ki.
- 28 Amennyiben a Bíróság úgy ítélne meg, hogy a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolatra vonatkozó követelmény a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése által tiltott, a „járművek kialakításával kapcsolatos követelménynek” minősül, a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy egy ilyen megállapítás önmagában nem tenné számára lehetővé az e követelményt előíró 2016. január 18-i határozat megsemmisítését. Az Awb 8:69a. cikke értelmében ugyanis a közigazgatási bíróság nem semmisíthet meg egy olyan jogszabályt sértő határozatot, amelynek nyilvánvalóan nem célja a szóban forgó kérelmező érdekeinek védelme. Márpedig a 2008/68 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének nyilvánvalóan nem célja, hogy védje X-nek az érintett töltőállomás közelében fekvő lakónegyed fizikai védelmének elérésére irányuló érdekét.
- 29 Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a holland jog értelmében a College nem foglalhat az engedélybe olyan követelményt, amelynek a címzett általi tiszteletben tartását nem tudja biztosítani, és amely így nem érvényesíthető egy későbbi határozat keretében. Ezen érvet figyelembe véve a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az alkalmazandó holland jog alapján megsemmisítheti a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolatra vonatkozó követelményt azon indokkal, hogy azt később nem lehet végrehajtani, mivel valamely jogszabállyal, mint például a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével ellentétes, feltéve azonban, hogy a kétséget kizáró összefoglaló vizsgálat alapján nyilvánvaló, hogy a szóban forgó követelmény nem volt előírható (a továbbiakban: a nyilvánvalóság kritériuma). A kérdést előterjesztő bíróságban ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a nyilvánvalóság kritériuma összeegyeztethető-e az uniós joggal és különösen a tényleges érvényesülés elvével, amelynek értelmében a vonatkozó nemzeti jogszabályok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.
- 30 Ennek keretében a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi egyrészt, hogy az uniós jog tényleges érvényesülését akadályozhatja a nyilvánvalóság kritériumának alkalmazása, mivel egyrészt e kritérium csak kivételes esetekben teljesül, és így magas küszöböt ír elő a jogalany számára, másrészt pedig a Bíróság az 1999. április 29-i Ciola ítéletében (C-224/97, EU:C:1999:212) és a 2006. április 6-i ED & F Man Sugar ítéletében (C-274/04, EU:C:2006:233) kimondta, hogy egy megtámadhatatlan határozatból eredő kötelezettséget figyelmen kívül lehet hagyni egy későbbi, az első határozaton alapuló, szankciót megállapító határozat vizsgálata keretében, az első határozatnak az uniós joggal való összeegyeztethetlensége okán.
- 31 Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet a jogbiztonság elvének fontosságára, amely igazolhatja, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló, jogi úton megtámadhatatlan követelmény a végrehajtására irányuló határozat szakaszában csak abban, a holland jog által előírt esetben vitatható

egy X-hez hasonló jogalany által, ha nyilvánvaló, hogy e követelményt az uniós joggal ellentétes mivolta miatt nem lehetett volna előírni. A nyilvánvalóság kritériuma által e tekintetben előírt követelménye által előírt magas küszöböt tehát a jogbiztonság érdekének tulajdonított nagy jelentőség igazolja. Ezenfelül e bíróság arra keres választ, hogy a Bíróságnak az előző pontban említett ítélkezési gyakorlata alkalmazandó-e az alapügyben, amennyiben az ezen ítéletek alapjául szolgáló ügyek a jogalannyal szemben szankciót kiszabó későbbi határozaton alapultak, azonban jelen esetben nem ez a helyzet.

32 E körülmények között a Raad van State (államtanács, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1. a) Úgy kell-e értelmezni a [2008/68] irányelv 5. cikkének (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes az LPG-töltőállomásra vonatkozó engedélyben foglalt olyan engedélyezési feltétel, amely szerint az érintett konkrét LPG-töltőállomáshoz történő LPG-szállítás kizárólag hővisszaverő burkolattal ellátott LPG-tartálykocsikkal történhet, miközben e kötelezettség közvetlenül nem terheli az LPG-tartálykocsik egy vagy több üzemeltetőjét?
 - b) Jelentősséggel bír-e az első kérdés megválaszolása szempontjából, hogy a tagállam megállapodást kötött az LPG-ágazat piaci szereplőinek szervezeteivel (többek között LPG-töltőállomások üzemeltetőivel, LPG-előállítókkal, -forgalmazókkal és -szállítókkal) [Safety Deal] formájában, amelyben a felek kötelezettséget vállaltak a hővisszaverő burkolat használatára, majd a tagállam olyan körlevelet fogadott el, mint a [2016. június 14-i körlevél], amelyben olyan kiegészítő jellegű kockázatpolitikát határozott meg, amely abból a feltevésből indul ki, hogy az LPG-töltőállomáshoz való LPG-szállítás kizárólag hővisszaverő burkolattal ellátott LPG-tartálykocsikkal történhet?
2. a) Ha a nemzeti bíróság olyan végrehajtási határozat jogszerűségét vizsgálja, amelynek célja egy jogi úton már megtámadhatatlan és az uniós jogba ütköző engedélyezési feltétel teljesítésének kikényszerítése:
- lehetővé teszi-e az uniós jog, különösen a [Bíróság] nemzeti eljárási autonómiával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, hogy a nemzeti bíróság főszabály szerint az ilyen engedélyezési feltétel jogszerűségéből induljon ki, kivéve, ha e feltétel nyilvánvalóan magasabb szintű jogszabályba, például az uniós jogba ütközik? Amennyiben igen, vannak-e ezen kivételnek (további) uniós jogi feltételei?
 - avagy a nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján – többek között a Bíróság 1999. április 29-i Ciola ítéletére (C-224/97, EU:C:1999:212) és 2006. április 6-i ED & F Man Sugar ítéletére (C-274/04, EU:C:2006:233) tekintettel – mellőznie kell az ilyen engedélyezési feltétel alkalmazását az uniós jog megsértése miatt?
- b) Jelentősséggel bír-e a 2. [a)] kérdés megválaszolása során, hogy a végrehajtási határozat kártérítési szankciónak („remedy”) vagy büntetőjogi szankciónak („criminal charge”) minősül-e?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 33 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a tagállami hatóságok által valamely töltőállomással szemben környezetvédelmi engedély formájában hozott közigazgatási határozat alapján előírt azon követelmény, mely szerint LPG-t kizárólag az alapügyben szereplőhöz hasonló különleges hővisszaverő burkolattal ellátott tartálykocsikkal szállíthatnak.

- 34 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok a szállítás biztonsága okán a területükön nyilvántartásba vett vagy forgalomba helyezett járművekkel, vasúti kocsikkal és belvízi hajókkal országhatáraikon belül végzett veszélyesáru-szállításra vonatkozóan – a járművek kialakításával kapcsolatos követelmények körén kívül – szigorúbb rendelkezéseket is alkalmazhatnak.
- 35 E megfogalmazásból kitűnik, hogy az ilyen belföldi szállítást illetően ezen 5. cikk (1) bekezdése tiltja, hogy a tagállamok a szállítás biztonsága érdekében a járművek kialakításával kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket alkalmazzanak.
- 36 Sem az említett 5. cikk (1) bekezdése, sem a 2008/68 irányelv más rendelkezése nem határozza azonban meg „a járművek kialakításával kapcsolatos követelmények” fogalmát, és nem említi a követelmények azon szintjét sem, amely tekintetében a tagállamoknak tartózkodniuk kell a szigorúbb rendelkezések elfogadásától.
- 37 Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a 2008/68 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése a veszélyes áruk szállítását csak a többek között az irányelv I. melléklete I.1. szakaszában meghatározott feltételek teljesítése esetén engedélyezi, amely szakasz hivatkozik az ADR alapügy tényállása idején hatályos változatának, azaz a 2015. évi ADR-nek az A. és B. mellékletére.
- 38 Márpedig mind a 2015. évi ADR A. mellékletének 6. része, mind B. mellékletének 9. része „kialakítással kapcsolatos követelményeket” tartalmaz. Ennélfogva „a járművek kialakításával kapcsolatos követelmények” 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében szereplő fogalmát az e mellékletek említett részeiben szereplő megfelelő előírásokra való hivatkozással kell értelmezni, a tagállamok így nem fogadhatnak el szigorúbb követelményeket.
- 39 Ami konkrétan az alapügyben szóban forgó, LPG szállítására szolgáló tartálykocsikat illeti, meg kell állapítani, hogy a 2015. évi ADR A. melléklete 3. része 3.2. fejezetének A. táblázatával összefüggésben értelmezett 4. része 4.3. fejezetének 4.3.2.1.2. és 4.3.3.1.1. pontja, valamint 6.8. fejezetének 6.8.3.1.1. és 6.8.5.1.1. pontja értelmében az LPG – mint 2. osztályba tartozó veszélyes áru – szállítására olyan tartálykocsikkal kell, hogy sor kerüljön, amelyek tartálya fémből készült. Arra is rá kell mutatni, hogy a 2015. évi ADR A. melléklete 6. részének 6.8. fejezete többek között olyan „gyártásra vonatkozó követelményeket” tartalmaz, amelyek egyebek mellett azokra a tartálykocsikra vonatkoznak, amelyek tartályait fémből gyártják.
- 40 Ebből következik, hogy az LPG szállítására szolgáló tartálykocsikat illetően a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében szereplő „kialakítással kapcsolatos követelmények” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az megfelel a 2015. évi ADR A. melléklete 6. részének 6.8. fejezetében, és különösen az e fejezet 6.8.2.1., 6.8.3.1. és 6.8.5.1. pontjában szereplő alárendelt szabályoknak, illetve az említett fejezet 6.8.4. pontjában található TA 4, TT 9 és TT 11 különleges előírásoknak, amelyek a 2015. évi ADR A. melléklete 3. részének 3.2. fejezetében szereplő A. táblázat alapján az ilyen tartálykocsikra alkalmazandók.
- 41 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy a többek között a területükön nyilvántartásba vett vagy forgalomba helyezett tartálykocsikkal az országhatáraikon belül végzett LPG szállításra vonatkozóan a tagállamok nem alkalmazhatnak biztonsági okokból a 2015. évi ADR A. melléklete 6. részének 6.8. fejezetében kifejezetten előírtaknál szigorúbb rendelkezéseket.
- 42 Márpedig a jelen ügyben, noha igaz, hogy a 2015. évi ADR A. melléklete 6. részének 6.8. fejezete számos, a tartály vagy tartány védőbélésének, illetve hőszigetelő burkolatának kialakítására vonatkozó előírást tartalmaz, mint például az e fejezet 6.8.2.1.9. és 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26. pontjában foglalt

előírások, meg kell állapítani, hogy e melléklet nem tartalmaz olyan hővisszaverő burkolatra vonatkozó előírást, mint az alapügyben megkövetelt, azaz amely a tűz keletkezésétől számítva legalább 75 perccel képes késleltetni a BLEVE forgatókönyvet.

- 43 Következésképpen a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével ellentétes, hogy a szállítás biztonsága okán a többek között a területükön nyilvántartásba vett vagy forgalomba helyezett járművekkel országhatáraikon belül végzett veszélyesáru-szállításra vonatkozóan a tagállamok előírják, hogy e járművek az ADR gyártási követelményei között nem szereplő hővisszaverő burkolattal legyenek ellátva, mivel az ilyen burkolat az irányelv ezen rendelkezése tiltott, a járművek kialakításával kapcsolatos, szigorúbb követelménynek minősül.
- 44 Ezen értelmezést nem kérdőjelezi meg azon tény, mely szerint az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló követelményt, amennyiben azt a 2008/68 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének megsértésével fogadták el, egyrészt egy adott töltőállomást, nem pedig közvetlenül a tartályjárművek tulajdonosait vagy üzemeltetőit érintően, és másrészt egy egyedi esetben, nem pedig általános jellegű kötelező erejű rendelkezés keretében fogadták el.
- 45 A 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése ugyanis egyértelmű, általános és abszolút tilalmat ír elő a tagállamok számára, amelyeknek minden körülmények között és minden eszközzel biztosítaniuk kell azok tiszteletben tartását, pontosítva, hogy a 2008/68 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a „szállítás” fogalma magában foglalja a veszélyes anyagok olyan kirakodását is, mint amelyre valamely töltőállomás LPG-vel való ellátása során kerül sor.
- 46 Így a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével ellentétes a tagállam által hozott bármely intézkedés, ideértve az alapügyben szóban forgó környezetvédelmi engedélyhez hasonló egyedi közigazgatási határozat formájában elfogadott intézkedést is, amely ellentétes az e rendelkezésben foglalt tilalommal, még akkor is, ha az ilyen intézkedés csupán közvetett módon ír elő kialakítási követelményt a címzett töltőállomás LPG-vel történő ellátásával megbízott vagy abban érdekelt tartálykocsi-üzemeltetők számára.
- 47 Egyébiránt azon tény, miszerint a holland hatóságok bevezették a Safety Dealt, és elfogadták a 2016. június 14-i körlevelet annak nemzeti szinten történő biztosítása érdekében, hogy a Hollandia területén található töltőállomások LPG-ellátásához használt tartálykocsik rendelkezzenek a szóban forgó különleges hővisszaverő burkolattal, semmilyen hatást nem gyakorolt az első kérdésre adandó válasza, mivel az ilyen eszközök alkalmazása semmilyen módon nem igazolhat egy olyan, az alapügy tárgyát képező környezetvédelmi engedélyhez hasonló közigazgatási határozatot, amely a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése által tiltott, kialakítással kapcsolatos követelményt ír elő.
- 48 Másodszor meg kell állapítani, hogy – ellentétben azzal, amit a Bizottság az írásbeli észrevételeiben lényegében állított – a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdéséből nem vonható le az a következtetés, hogy a tagállamok a szállítás alatti biztonságon kívüli okokból az ADR által a kialakításra vonatkozóan meghatározott követelményeknél szigorúbbakat határozhatnak meg.
- 49 A 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok, szigorúan a szállítás alatti biztonságon kívüli okokból, szabályozhatják vagy megtilthatják a veszélyes áruk területükön történő szállítását.
- 50 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 45. és 46. pontjában lényegében rámutatott, a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése és 5. cikkének (1) bekezdése – amelyeket szigorúan kell értelmezni, mivel azok kivételt jelentenek az ezen irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt azon általános szabály alól, melynek értelmében a veszélyes anyagok szállítása az említett irányelv vonatkozó mellékleteiben előírt tilalmak és engedélyek hatálya alá tartozik – logikai kapcsolatban állnak egymással, hiszen lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy ezen általános szabálytól különböző okokból eltérjenek.

- 51 Ami a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdését illeti, meg kell állapítani – amint azt a főtanácsnok az indítványának 46. pontjában kiemelte –, hogy a „szigorúan” határozószó e rendelkezésben történő használata azt jelenti, hogy a tagállamok területükön csak a szállítás alatti biztonságon kívüli okokból, azaz a szállítás biztonságával semmilyen kapcsolatban nem lévő okokból szabályozhatják vagy tilthatják meg az áruk területükön történő szállítását.
- 52 A 2008/68 irányelv 1. cikke (5) bekezdése szövegének ezen értelmezését megerősíti az ezen irányelv által követett cél. Az említett irányelv (1), (5) és (22) preambulumbekkezdéséből ugyanis kitűnik, hogy ezen irányelv célja, hogy a veszélyes áruk Unión belüli, közúton, vasúton, illetőleg belvízi úton történő szállítása országhatárokon belül, valamint határokon átnyúlóan a lehető legjobb biztonsági feltételek mellett történjen, mivel az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy a többek között az ADR A. és B. mellékletében foglalt biztonsági szabályokat oly módon alkalmazza, hogy azáltal az Unió egész területén biztosítsa az összehangolt biztonsági szabályok egységes alkalmazását, és biztosítsa a közös szállítási piac megfelelő működését.
- 53 E körülmények között, és tekintettel arra, hogy az ADR egyetlen preambulumbekkezdése értelmében az e megállapodásban szereplő szabályok, amelyeknek a gyártásra vonatkozó követelmények is részét képezik, a közúti szállítások biztonságának növelésére irányulnak, figyelemmel a 2008/68 irányelv 6. cikkében kifejezetten előírt kivételekre, a tagállamok ezen irányelv 1. cikkének (5) bekezdése alapján nem állapíthatnak meg a szállítás biztonságára vonatkozóan az említett irányelvben és az ADR A. és B. mellékletében meghatározottakon felüli szabályokat, mivel azzal veszélyeztetnék a biztonsági szabályok harmonizációjának és a közös szállítási piac megfelelő működése biztosításának kettős célját, és egyben megkérdőjeleznék az uniós jogalkotó azon értékelését, mely szerint a szállítás biztonságának az ugyanezen irányelvben és az ADR mellékleteiben előírt szabályai a lehető legjobb biztonsági feltételeket hivatottak biztosítani.
- 54 Ennélfogva, ha valamely tagállam a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése alapján kívánja szabályozni vagy megtiltani területén a veszélyes anyagok szállítását, ezt csak a szállítás biztonságán kívüli okokból teheti meg, máskülönben sérülnének az ezen irányelv által követett célok. Jóllehet az ilyen okok – amint az az említett irányelv (11) preambulumbekkezdéséből következik – kapcsolódhatnak a nemzetbiztonsághoz vagy a környezetvédelemhez, e célok megóvása érdekében fontos, hogy ezen okok, ha azokra hivatkoznak, valóban ne kapcsolódjanak a szállítás biztonságához. Különösen, valamely tagállam a környezetvédelem ürügyén nem írhat elő kialakításra vonatkozó követelményeket, mivel e követelmények, melyek az ADR A. és B. mellékletében szerepelnek – amint arra a Bíróság az előző pontban emlékeztetett – a szállítás biztonságának növelésére irányulnak. Ilyen okra lehet ugyanakkor hivatkozni, amint arra a német kormány írásbeli észrevételeiben lényegében rámutatott, például a veszélyes anyagok érintett tagállam területének környezetvédelmi szempontból érzékeny területein keresztül történő szállításának szabályozása vagy megtiltása esetén, mivel az ilyen jellegű szabályozás egyáltalán nem érinti a szállítás biztonságát.
- 55 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a tagállamok sem a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése, sem ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján nem írhatnak elő olyan, a járművek kialakításával kapcsolatos követelményeket, mint a szóban forgó különleges hőviszaverő burkolat követelménye.
- 56 Ezenkívül meg kell állapítani – függetlenül attól, hogy a College által az írásbeli észrevételeiben szolgáltatott információk szerint az alapügyben szóban forgó töltőállomást kizárólag hőviszaverő burkolattal rendelkező tartálykocsikkal látja el egy holland szolgáltató –, amennyiben egy olyan kialakítással kapcsolatos követelményt, mint az alapügyben szóban forgó, egy adott töltőállomás számára kiadott engedély formájában, közvetetten írnak elő az LPG tartálykocsek üzemeltetői számára, ezen előírás nem csupán a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését sérti az érintett tagállamban nyilvántartásba vett tartálykocsikkal az országhatárokon belül végzett LPG szállítás vonatkozásában,

hanem, amint a jelen ítélet 55. pontjából is kitűnik, sérti a 2008/68 irányelv 1. cikkének (5) bekezdését is, az olyan LPG szállítás vonatkozásában, amelyre többek között más tagállamban nyilvántartásba vett tartálykocsikkal, határokon átnyúlóan is sor kerülhet.

- 57 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az ADR A. és B. mellékleteiben foglaltaknál szigorúbb olyan rendelkezések előírása, mint a tagállami hatóságok által valamely töltőállomással szemben környezetvédelmi engedély formájában hozott közigazgatási határozat keretében előírt azon követelmény, mely szerint LPG-t kizárólag az alapügyben szereplőhöz hasonló különleges hővisszaverő burkolattal ellátott tartálykocsikkal szállíthatnak.

A második kérdéstről

- 58 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy ellentétes-e az uniós joggal, és különösen a tényleges érvényesülés elvével az olyan nemzeti eljárási szabály, amely úgy rendelkezik, hogy a jogalanyok valamely csoportja által főszabály szerint jogilag nem megtámadható közigazgatási határozatban előírt, az uniós joggal ellentétes követelmény azon az alapon történő megsemmisítéséhez, hogy az nem érvényesíthető egy későbbi végrehajtási határozat keretében, a jogalanyok bizonyítania kell, hogy egy minden kétséget kizáró összefoglaló vizsgálat alapján nyilvánvaló, hogy a szóban forgó követelmény az uniós jog szempontjából nem volt előírható.

Az elfogadhatóságról

- 59 Írásbeli észrevételeiben a College úgy véli, hogy a második kérdés nem kapcsolódik a jogvitához, és elméleti jellegű, mivel az alapügy tárgyát képező közigazgatási határozat jogilag nem támadható meg, későbbi végrehajtási határozatot pedig nem hoztak. A holland kormány anélkül, hogy a második kérdés elfogadhatatlanságára következtetne, írásbeli észrevételeiben maga is hasonló megfontolásokra hivatkozik.
- 60 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó döntésért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőit tekintve az ítélet meghozatalához szükség van-e előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések valóban relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben az előterjesztett kérdések valamely uniós jogi szabály értelmezésére vagy érvényességére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni (2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, EU:C:2015:400, 24. pont; 2018. február 7-i American Express ítélet, C-304/16, EU:C:2018:66, 31. pont).
- 61 Ennélfogva az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéséről való határozathozatalt, ha valamely uniós jogi szabály kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, EU:C:2015:400, 25. pont; 2018. február 7-i American Express ítélet, C-304/16, EU:C:2018:66, 32. pont).
- 62 Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatali eljárás indoka nem az általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánítás, hanem az adott jogvita tényleges megoldásának szükségessége (2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 194. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 63 A jelen ügyben kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy még ha a Bíróság által az első kérdésre adott válasza tekintettel megállapítást is nyerne, hogy megalapozott a felperes azon érve, amely szerint az alapügyben szóban forgó követelmény sérti a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését, önmagában egy ilyen megállapítás az Awb 8:69a. cikke értelmében nem tenné lehetővé e bíróság számára e követelmény megsemmisítését.
- 64 Ezenfelül igaz, hogy a második kérdés megfogalmazásában a kérdést előterjesztő bíróság valóban említést tesz „olyan végrehajtási határozatról” „amelynek célja egy jogi úton már megtámadhatatlan és az uniós jogba ütköző engedélyezési feltétel teljesítésének kikényszerítése”, és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban sehol nem utal olyan határozat létezésére, amelyet a College a 2016. január 18-i határozatában előírt követelmény végrehajtása érdekében fogadott volna el.
- 65 Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy X keresetében hivatkozott a holland közigazgatási jog azon elvére, amelynek értelmében egy engedély nem írhat elő olyan követelményt, amelynek a címzett általi tiszteletben tartását nem tudja biztosítani. A kérdést előterjesztő bíróság, elismerve, hogy X hivatkozhat ezen elvre, arra a következtetésre jut, hogy a szóban forgó követelmény megsemmisíthető, ha megállapítást nyer, hogy a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével való összeegyeztethetlensége miatt nem érvényesíthető. Kifejti továbbá, hogy a jelenben feladata e kérdés érdemi eldöntése, és nem egy esetleges későbbi, az alapügyben szóban forgó követelmény érvényesítésére irányuló későbbi határozat jogszerűségének értékelésére irányuló eljárás keretében.
- 66 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság egyértelműen kifejti, hogy a nemzeti jog értelmében az ő feladata az előtte folyamatban lévő eljárás szakaszában az említett kérdésről határozni, még akkor is, ha úgy tűnik, hogy a College még nem hozta meg az alapügyben szóban forgó követelmény végrehajtására irányuló határozatot. Következésképpen a második kérdés nem hipotetikus jellegű, és szükséges az alapjogvita tényleges megoldásához.
- 67 Következésképpen a második kérdés elfogadható.

Az ügy érdeméről

- 68 Előzetesen emlékeztetni kell arra, amint az a jelen ítélet 28. és 63. pontjában megállapítást nyert, hogy – az első kérdésre a jelen ítélet 57. pontjában adott válasz ellenére – a kérdést előterjesztő bíróság az Awb 8:69a. cikke értelmében nem semmisítheti meg egy X-hez hasonló jogalany kérelmére az alapügyben szóban forgó környezetvédelmi engedélyben szereplő követelményt, csupán annak a 2008/6 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésével való összeegyeztethetlensége okán, mivel saját megállapításai értelmében ez utóbbi rendelkezésnek nem célja, hogy védje X-nek az érintett töltőállomás közelében fekvő lakónegyed fizikai védelmének elérésére irányuló érdekét, így e követelményt ebben a szakaszban úgy kell tekinteni, mint jogilag egy X-hez hasonló jogalany által meg nem támadhatót. Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy azon holland közigazgatási elv értelmében, mely szerint egy engedély, még ha főszabály szerint egy X-hez hasonló jogalany által meg nem támadhatóvá is vált, nem írhat elő olyan követelményt, amelynek a címzett általi tiszteletben tartását az illetékes hatóság nem tudja az e követelmény végrehajtására irányuló későbbi határozattal biztosítani, X végső soron elérheti a szóban forgó követelmény megsemmisítését az e követelményt előíró engedéllyel szemben indított keresetének keretében, mely szintén folyamatban van a kérdés előterjesztő bíróság előtt, feltéve azonban, hogy teljesül a nyilvánvalóság kritériuma, azaz, amint arra a jelen ítélet 29. pontja emlékeztet, azon holland jogi szabály, mely szerint nyilvánvalónak kell lennie egy minden kétséget kizáró összefoglaló vizsgálat alapján, hogy a szóban forgó követelmény nem lett volna előírható, mivel magasabb szintű jogi normákba ütközik.
- 69 E tekintetben meg kell állapítani, hogy vonatkozó uniós szabályozás hiányában a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján ez utóbbiak belső jogrendjének feladata meghatározni a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmének biztosítását célzó jogorvoslati eljárás szabályait, azzal a feltétellel

mindazonáltal, hogy e szabályok nem lehetnek kevésbé kedvezőek, mint a hasonló belső jogi helyzeteket szabályozó rendelkezések (az egyenértékűség elve), és az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé (a tényleges érvényesülés elve) (2014. december 18-i CA Consumer Finance ítélet, C-449/13, EU:C:2014:2464, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 70 A jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság megállapításaiból kitűnik, hogy a nyilvánvalóság kritériuma megfelel az egyenértékűség elvének, amennyiben e kritérium alkalmazása nem tesz semmilyen különbséget a magasabb szintű nemzeti jogi normákba, illetve az uniós jogi normákba ütközés között.
- 71 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kétségeit fejezi ki az említett kritériumnak a tényleges érvényesülés elvével való összeegyeztethetőségét illetően.
- 72 Ennek keretében emlékeztetni kell arra, hogy minden olyan esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e az uniós jog alkalmazását, e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helyére figyelemmel azt kell megvizsgálni, hogy hogyan zajlik az eljárás, és melyek a sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt. Ebből a szempontból adott esetben azon elveket is figyelembe kell venni, amelyek a nemzeti bírósági rendszer alapjául szolgálnak, mint például a védelemhez való jog, a jogbiztonság elve, valamint az eljárás szabályos lefolytatásának elve (2020. július 16-i CaixaBank és Banco Bilbao Vizcaya Argentaria ítélet, C-224/19 és C-259/19, EU:C:2020:578, 85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 73 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti többek között, hogy a holland közigazgatási jogban előírt nyilvánvalóság kritériuma a jogbiztonság elvének oly módon történő védelmére irányul, hogy csupán akkor teszi vitathatóvá a végrehajtható jelleget, és ennél fogva a jogerős határozatok jogszerűségét, ha nyilvánvaló, hogy az ilyen határozatok ellentétesek magasabb szintű jogi normákkal, például az uniós jog normáival.
- 74 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogbiztonság elve a közösségi jog által elismert alapvető jogelvek körébe tartozik. Ekképpen a Bíróság már korábban kimondta, hogy a közigazgatási határozatok jogerőre emelkedése hozzájárul a jogbiztonsághoz, és az uniós jog nem követeli meg, hogy a közigazgatási szerv főszabály szerint újból vizsgáljon egy már jogerőre emelkedett közigazgatási határozatot (2019. október 16-i Glencore Agriculture Hungary ítélet, C-189/18, EU:C:2019:861, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság ugyanakkor pontosította, hogy bizonyos körülmények között figyelembe lehet venni az adott helyzetek és érdekek sajátosságait a jogbiztonság követelményének és az uniós jogra tekintettel való jogszerűség követelményének az egyensúlyba hozása érdekében (2012. október 4-i Byankov ítélet, C-249/11, EU:C:2012:608, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 75 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott magyarázatokból kitűnik, hogy az a nemzeti eljárási szabály, amelyet a nyilvánvalóság kritériuma jelent – amennyiben az az X-hez hasonló jogalany számára csak akkor teszi lehetővé, hogy annak megállapítását kérje, hogy valamely jogerős határozatban előírt követelmény nem érvényesíthető, és ennél fogva elérje e követelmény megsemmisítését, ha az említett követelmény és az uniós jog között nyilvánvaló ellentmondás áll fenn –, a jogbiztonság elve és az uniós jogra tekintettel való jogszerűség elve közötti megfelelő egyensúly megteremtésére irányul, azzal, hogy általános szabályként döntő súlyt tulajdonít az érintett követelmény jogerős jellegének a jogbiztonság védelme érdekében, elismerve, hogy bizonyos szigorú feltételek fennállása esetén kivétel tehető ez alól.
- 76 E célra tekintettel meg kell állapítani, hogy a tényleges érvényesülés elvével főszabály szerint nem ellentétes az olyan nemzeti eljárási szabály, mint a nyilvánvalóság kritériuma.

- 77 Mindemellett e cél tényleges elérése érdekében e kritériumot nem lehet olyan szigorúan alkalmazni, hogy az uniós joggal való nyilvánvaló összeegyeztethetetlenséghez kapcsolódó feltétel gyakorlatilag illuzórikussá tegye az X-hez hasonló jogalany számára a szóban forgó követelmény tényleges megsemmisítésének elérését.
- 78 Ha ugyanis ez lenne a helyzet, egyértelműen nem tartanák tiszteltben a tényleges érvényesülés elvét, amely – amint arra a jelen ítélet 69. pontja emlékeztet – megköveteli, hogy egy adott nemzeti eljárási rendelkezés ne tegye lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog alkalmazását.
- 79 Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság figyelembe veheti azon tényt, amelyre a jelen ítélet 24. pontja emlékeztet, miszerint a holland hatóságok nem kívánták a szóban forgó követelményt kötelező erejű általános rendelkezés útján előírni, mivel úgy találták, hogy egy ilyen rendelkezés sértheti a 2008/68 irányelv 5. cikkének (1) bekezdését.
- 80 E következtetést nem cáfolja a kérdést előterjesztő bíróság által említett 1999. április 29-i Ciola ítélet (C-224/97, EU:C:1999:212), illetve a 2006. április 6-i ED & F Man Sugar ítélet (C-274/04, EU:C:2006:233) sem. E két ítéletet ugyanis az alapügy körülményeitől eltérő összefüggésben hozták, így az abból levonható tanulságok a jelen ügy szempontjából nem relevánsak.
- 81 Először is, az 1999. április 29-i Ciola ítéletet (C-224/97, EU:C:1999:212) illetően, a Bíróság lényegében kimondta, hogy az uniós jog elsőbbségének elve alapján figyelmen kívül kell hagyni az uniós joggal ellentétes jogerős közigazgatási határozatot az első határozaton alapuló későbbi határozat megalapozottságának értékelése során, és ezenfelül kifejtette, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben szóban forgó jogvita nem magára az első határozatra a jogszerűségére vonatkozik. Az alapügy ugyanakkor lényegében azon kérdésre vonatkozik, hogy összeegyeztethető-e a tényleges érvényesülés elvével a nemzeti eljárásjog azon szabálya, amelynek alkalmazása éppen egy főszabály szerint jogerős közigazgatási határozat figyelmen kívül hagyását teszi lehetővé a jogalanyok egy adott kategóriája tekintetében, amennyiben e határozat nyilvánvalóan ellentétes – többek között – az uniós joggal.
- 82 Másodszor, a 2006. április 6-i ED & F Man Sugar ítéletet (C-274/04, EU:C:2006:233) illetően, a Bíróság lényegében úgy ítélte meg, hogy a szankciót megállapító határozatot nem indokolhatja pusztán az a tény, hogy ugyanezen rendelet alapján már elfogadtak egy visszatérítés visszafizetését előíró jogerős határozatot. Márpedig az ilyen helyzet nem felel meg az alapügy alapjául szolgáló helyzetnek, amely – amint arra a jelen ítélet előző pontja emlékeztet – lényegében az olyan nemzeti eljárási szabálynak a tényleges érvényesülés elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amely bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi a jogerős közigazgatási határozat figyelmen kívül hagyását.
- 83 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az uniós joggal, és különösen a tényleges érvényesülés elvével nem ellentétes a nemzeti közigazgatási jog egy olyan eljárási szabálya, amely úgy rendelkezik, hogy a jogalanyok valamely csoportja által főszabály szerint jogilag nem megtámadható közigazgatási határozatban előírt, az uniós joggal ellentétes követelmény azon az alapon történő megsemmisítéséhez, hogy az nem érvényesíthető egy későbbi végrehajtási határozat keretében, a jogalanyok bizonyítania kell, hogy egy minden kétséget kizáró összefoglaló vizsgálat alapján nyilvánvaló, hogy a szóban forgó követelmény az uniós jog szempontjából nem volt előírható, feltéve azonban, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy e szabályt nem olyan szigorúan alkalmazzák, hogy az uniós joggal való nyilvánvaló összeegyeztethetlenséghez kapcsolódó feltétel gyakorlatilag illuzórikussá tegye a jogalany számára a szóban forgó követelmény tényleges megsemmisítésének elérését.

A költségekről

- 84 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, valamint az említett felek költségei nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A 2014. november 21-i 2014/103/EU bizottsági irányelvvel módosított, a veszélyes áruk szárazföldi szállításáról szóló, 2008. szeptember 24-i 2008/68/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az 1957. szeptember 30-án Genfben kötött, a veszélyes áruk nemzetközi közúti szállításáról szóló európai megállapodás 2015. január 1-jén hatályos változatának A. és B. mellékleteiben foglaltaknál szigorúbb olyan rendelkezések előírása, mint a tagállami hatóságok által valamely töltőállomással szemben környezetvédelmi engedély formájában hozott közigazgatási határozat keretében előírt azon követelmény, mely szerint kizárólag az alapügyben szereplőhöz hasonló különleges hővisszaverő burkolattal ellátott tartálykocsikkal szállíthatnak cseppfolyósított szénhidrogéngázt.
- 2) Az uniós joggal, és különösen a tényleges érvényesülés elvével nem ellentétes a nemzeti közigazgatási jog olyan eljárási szabálya, amely úgy rendelkezik, hogy a jogalanyok valamely csoportja által főszabály szerint jogilag nem megtámadható közigazgatási határozatban előírt, az uniós joggal ellentétes követelmény azon az alapon történő megsemmisítéséhez, hogy az nem érvényesíthető egy későbbi végrehajtási határozat keretében, a jogalanynak bizonyítania kell, hogy egy minden kétséget kizáró összefoglaló vizsgálat alapján nyilvánvaló, hogy a szóban forgó követelmény az uniós jog szempontjából nem volt előírható, feltéve azonban, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy e szabályt nem olyan szigorúan alkalmazzák, hogy az uniós joggal való nyilvánvaló összeegyeztethetetlenséghez kapcsolódó feltétel gyakorlatilag illuzórikussá tegye a jogalany számára a szóban forgó követelmény tényleges megsemmisítésének elérését.

Aláírások