



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 28. januarja 2021¹

Zadeva C-120/19

X

ob udeležbi

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Prevoz nevarnega blaga – Pojem ‚zahteva glede izdelave‘ – Pogoj, v skladu s katerim se lahko bencinski servis, ki prodaja UNP, z UNP oskrbuje samo s cisternami za prevoz, ki so opremljene s prevleko, odporno proti vročini – Sporazumi glede te prevleke, odporne proti vročini – Domneva zakonitosti tega pogoja“

1. Z obravnavano zadevo, kot je bila predložena Sodišču, se postavljata dve različni vprašanji, eno glede pravilne razlage Direktive 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o notranjem prevozu nevarnega blaga,² natančneje njenih členov 1(5) in 5(1), ter drugo glede načela učinkovitosti in omejitev, ki jih to načelo določa za postopkovna pravila držav članic. Ti vprašanji sta se postavili v okviru sodnega izpodbijanja nekaterih pogojev, naloženih bencinskemu servisu, ki prodaja utekočinjeni naftni plin (v nadaljevanju: UNP), v povezavi z okoljskim dovoljenjem, s katerim se zahteva, da se bencinski servis, ki prodaja UNP, oskrbuje z UNP samo s cisternami za prevoz, ki so skladne z nekaterimi posebnimi varnostnimi zahtevami. Prvo vprašanje se nanaša na združljivost teh pogojev s pravom Unije, natančneje z Direktivo 2008/68, drugo pa na to, ali je te pogoje mogoče izvršiti, če bi se ugotovilo, da so v nasprotju s pravom Unije.

I. Pravni okvir

A. Direktiva 2008/68

2. V uvodni izjavi 5 Direktive 2008/68 je navedeno, da Evropski sporazum o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga,³ Pravilnik o mednarodnem železniškem prevozu nevarnega blaga in Evropski sporazum o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh določajo enotne predpise za varen mednarodni prevoz nevarnega blaga. Te predpise naj bi bilo treba razširiti tudi na notranji prevoz, da bi v vsej Uniji uskladili pogoje, pod katerimi se nevarno blago prevaža, in zagotovili delovanje skupnega prevoznega trga.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² UL 2008, L 260, str. 13.

³ Evropski sporazum o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR), ki je bil sklenjen v Ženevi 30. septembra 1957 pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (v nadaljevanju: ADR).

3. Dalje, v uvodni izjavi 13 Direktive 2008/68 je navedeno, da bi morala vsaka država članica imeti možnost, da za notranji prevoz, ki ga opravijo prevozna sredstva, registrirana ali dana v uporabo na njenem ozemlju, uporabi strožje predpise.

4. V uvodni izjavi 22 Direktive 2008/68 je navedeno, da je cilj te direktive zagotoviti enotno uporabo usklajenih varnostnih predpisov po vsej Uniji ter visoko raven varnosti v notranjem in mednarodnem prevozu.

5. Člen 1 Direktive 2008/68, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za prevoz nevarnega blaga po cesti [...] v državah članicah ali med njimi, vključno z nakladanjem in razkladanjem [...]

[...]

5. Država članica lahko ureja ali prepove prevoz nevarnega blaga na svojem ozemlju, in sicer izključno iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom.“

6. Člen 3 Direktive 2008/68, naslovljen „Splošne določbe“, določa:

„1. Brez poseganja v člen 6 se nevarno blago ne sme prevažati, če to prepovedujejo Priloga I, oddelek I.1 [...]

2. Brez poseganja v splošna pravila o dostopu do trga ali pravila, ki se splošno uporabljajo za prevoz blaga, se prevoz nevarnega blaga odobri, če je v skladu s pogoji, določenimi v Prilogi I, oddelek I.1 [...]“.

7. Člen 5, naslovljen „Omejitve zaradi varnosti pri prevozu“, določa:

„1. Države članice lahko zaradi varnosti pri prevozu uporabijo strožje določbe v zvezi z notranjim prevozom nevarnega blaga, razen zahtev glede izdelave, ki ga izvajajo vozila, vagoni in plovila za plovbo po celinskih plovnih poteh, registrirana ali dana v uporabo na njenem ozemlju.“

8. Priloga I, naslovljena „prevoz po cesti“, v točki I.1 (ADR) določa:

„Prilogi A in B k ADR [...], pri čemer se ‚pogodbenica‘ nadomesti z ‚država članica‘“.

B. Evropski sporazum o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga

9. Priloga A k ADR v točki 1.2.1 („Pomen izrazov“) vsebuje te opredelitve:

„utekočinjeni naftni plin (UNP)‘ je utekočinjeni plin pod nizkim tlakom, ki vsebuje enega ali več lahkih ogljikovodikov, uvrščenih le v UN št. 1011, 1075, 1965, 1969 ali 1978, in je sestavljen predvsem iz propana, propena, butana, izomerov butana, butena s sledovi drugih ogljikovodikovih plinov,

[...]

„zaščitna prevleka‘ (pri cisternah) je prevleka ali obloga, ki kovinski material cisterne ščiti pred snovmi, ki se prevažajo,

OPOMBA: Pomen izraza ne velja za prevleko ali oblogo, ki se uporablja le za zaščito snovi, ki se prevažata.

[...]

„lupina (za cisterne)“ je del cisterne, v kateri je snov za prevoz, vključno z odprtinami in njihovimi pokrovi, ne vključuje pa delovne opreme ali zunanje opreme za vgradnjo (strukturne opreme),

[...]

„cisterna (ang. tank)“ je lupina z delovno opremo in opremo za vgradnjo. [...]

[...]

„vozilo cisterna“ je vozilo, zgrajeno za prevoz tekočin, plinov, praškastih ali zrnatih snovi, ki ima eno ali več pritrjenih cistern. Vozilo cisterno poleg samega vozila in šasije sestavljajo še ena ali več cistern s pripadajočo opremo in oprema za povezavo cisterne z vozilom ali pomožno napravo za delovanje,

[...]“.

C. Nizozemsko pravo

10. Člen 8:69a Algemene wet bestuursrecht (nizozemski zakon o splošnem upravnem postopku) določa:

„Upravno sodišče ne razveljavi odločbe na podlagi tega, da je v nasprotju z zapisanim ali nezapisanim pravnim pravilom ali splošnim pravnim načelom, če to pravilo ali to načelo očitno ni namenjeno varovanju interesov tistega, ki se nanj sklicuje.“

II. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11. Spor o glavni stvari se nanaša na pravna sredstva, ki jih je vložil prebivalec (v nadaljevanju: oseba X) nizozemskega mesta Purmerend, da bi izpodbijal nekatere pogoje, določene v okoljskem dovoljenju, izdanem upravljavcu bencinskega servisa, ki prodaja UNP. V skladu s predložitveno odločbo končni cilj osebe X ni razveljavitev teh pogojev, temveč prepoved prodaje UNP na bencinskem servisu, ki prodaja UNP. Osebo X skrbijo varnostna vprašanja, povezana s prodajo UNP v stanovanjski soseski.

12. Bencinski servis, ki prodaja UNP, ima dovoljenje za prodajo UNP od 8. novembra 1977. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (občinski svet občine Purmerend, v nadaljevanju: College) je 30. marca 1998 na podlagi nizozemskega zakona o upravljanju okolja (v nadaljevanju: Wet milieubeheer) izdal dovoljenje za ta obrat. Dovoljenje je bilo nato večkrat spremenjeno. Vanj sta bila 18. januarja 2016 dodana pogoja glede vozil, ki se uporabljajo za dobavo UNP bencinskemu servisu, ki prodaja UNP; v skladu s prvim morajo biti navedena vozila opremljena s prevleko, odporno proti vročini,⁴ v skladu z drugim pa z izboljšano (varnejšo) cevjo za polnjenje. V skladu s stališči, ki jih je Sodišču predložil College, sta bila ta dodatna pogoja dodana pogojem v okoljskem dovoljenju na zahtevo upravljavca bencinskega servisa, ki prodaja UNP, da bi se povečala varnost bencinskega servisa, kar naj bi omogočilo ohranitev okoljskega dovoljenja ob upoštevanju novih standardov, ki so strožji od tistih, ki so se za bencinski servis uporabljali v preteklosti.

13. Dodatni zahtevi sta bili naloženi skoraj istočasno, kot je College obravnaval pritožbo, ki jo je oseba X vložila zoper okoljsko dovoljenje bencinskega servisa, ki prodaja UNP. Po navedbah College je bencinski servis, ki prodaja UNP, zakonsko zavezan spoštovati dodatna pogoja, ki znižujeta tveganje katastrofalnega dogodka na raven, ki šteje za sprejemljivo.

⁴ V nizozemščini: „hittewerende bekleding“.

14. Oseba X predlaga razglasitev ničnosti obeh pogojev, vključenih v okoljsko dovoljenje, in sicer pogoja, da se bencinski servis, ki prodaja UNP, lahko oskrbuje samo s cisternami za prevoz UNP, opremljenimi s prevleko, odporno proti vročini, in pogoja glede cevi za polnjenje, s katero so opremljene cisterne za prevoz UNP. Oseba X ne nasprotuje pogojema kot takima, ampak zahteva njuno razveljavitev zaradi neizvršljivosti, ker sta v nasprotju s pravom Unije. Končni cilj izpodbijanja osebe X je razveljavitev okoljskega dovoljenja bencinskega servisa, ki prodaja UNP. Brez izboljšanja varnosti, ki ga zagotavljata pogoja, bi bili varnostni odmiki, ki se zahtevajo od razmeroma ranljivih objektov, večji, bencinski servis, ki prodaja UNP, pa zaradi svoje lokacije teh večjih varnostnih odmkov ne bi mogel izpolniti.

15. Natančneje, oseba X je v postopku v glavni stvari trdila, da sta oba pogoja v nasprotju z Direktivo 2008/68 in/ali členom 34 PDEU ter sta torej neizvršljiva.

16. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da v skladu z nizozemskim pravom College v okoljsko dovoljenje ne sme vključiti pogojev, ki jih ni mogoče izvršiti, in da ima oseba X kot sosed bencinskega servisa, ki prodaja UNP, interes, povezan z izvršljivostjo pogojev. Predložitveno sodišče zato meni, da mora vsebinsko odločiti o trditvi X, da sta pogoja neizvršljiva in da torej zagotavljata zgolj videz varnosti.

17. Predložitveno sodišče je menilo, da pogoj glede cevi za polnjenje ne krši določb Direktive 2008/68 in da je torej ta pogoj mogoče odobriti. Vprašanji za predhodno odločanje se zato ne nanašata na zahtevo glede cevi za polnjenje, vendar predložitvena odločba vseeno vsebuje podroben opis te zahteve.

18. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet, Nizozemska) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

- „1. (a) Ali je treba člen 5(1) Direktive 2008/68/ES razlagati tako, da nasprotuje zahtevi, ki je vključena v soglasje za bencinski servis, ki prodaja [UNP], in s katero je določeno, da smejo zadevni konkretni bencinski servis, ki prodaja [UNP], oskrbovati izključno cisterne za prevoz [UNP], opremljene s prevleko, odporno proti vročini, medtem ko ta obveznost ni naložena neposredno enemu ali več upravljavcem cistern za prevoz [UNP]?
- (b) Ali je za odgovor na prvo vprašanje pomembno, da je država članica sklenila sporazum v obliki ‚Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens‘ (Safety Deal glede prevleke, odporne proti vročini, na cisternah za prevoz LPG) z organizacijami gospodarskih subjektov v sektorju LPG (med drugim z upravljavci bencinskih servisov, ki prodajajo LPG, proizvajalci, prodajalci in prevozniki LPG), v katerem so se stranke zavezale, da bodo uporabljale prevleko, odporno proti vročini, in da je ta država članica nato izdala okrožnico ‚Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval‘ (okrožnica o varnostnih razdaljah v zvezi z zunanjo varnostjo bencinskih servisov, ki prodajajo LPG, v primeru sklepov, ki se nanašajo na posledice nesreče), v kateri je določena dodatna politika v zvezi s tveganji, ki izhajajo iz domneve, da bencinske servise, ki prodajajo LPG, oskrbujejo cisterne, ki so opremljene s prevleko, odporno proti vročini?

2. (a) Kadar nacionalno sodišče presoja zakonitost izvedbene odločbe, katere namen je zagotoviti spoštovanje zahteve v soglasju, ki je ni več mogoče pravno izpodbijati in ki je v nasprotju s pravom Unije:
- Ali je v skladu s pravom Unije, še posebej s sodno prakso Sodišča v zvezi z nacionalno procesno avtonomijo, dovoljeno, da nacionalno sodišče načeloma izhaja iz tega, da je taka zahteva v soglasju zakonita, razen če je očitno v nasprotju s hierarhično višjimi predpisi, med drugim s pravom Unije? Če je odgovor pritrdilen, ali so s pravom Unije glede te izjeme določene (dodatne) zahteve?
 - Ali pa zlasti glede na sodbi Sodišča Ciola (zadeva C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212) in Man Sugar (zadeva C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233) pravo Unije zahteva, da nacionalno sodišče take zahteve v soglasju ne uporabi, ker je v nasprotju s pravom Unije?
- (b) Ali je pri odgovoru na vprašanje 2(a) upoštevno, ali gre pri izvedbeni odločbi za sankcijo, katere namen je povrnitev škode (remedy), ali za kazenskopravno sankcijo (criminal charge)?“

19. Pisna stališča so predložili College, nemška in nizozemska vlada ter Evropska komisija.

20. Sodišče je strankam, ki so nameravale sodelovati na načrtovani obravnavi, najprej postavilo dve vprašanji za ustni odgovor. Zaradi pandemije covid-19 je bila obravnava odpovedana, ti vprašanji pa sta bili zainteresiranim strankam iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije postavljeni za pisni odgovor.

21. Šlo je za ti vprašanji:

„Ali lahko države članice na podlagi člena 1(5) Direktive 2008/68 v povezavi s členom 5(1) te direktive uporabijo strožje zahteve, če so razlog za uporabo teh zahtev razlogi, ki niso povezani z varnostjo pri prevozu, na primer varovanje okolja?“

Če je odgovor pritrdilen, kakšne posledice je treba izpeljati iz tega za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje?“

22. College, nemška in nizozemska vlada ter Evropska komisija so pisno odgovorili na ti vprašanji.

III. Analiza

A. Vprašanje 1

1. Uvodna pojasnila v zvezi z vprašanjem 1

23. Z vprašanjem 1(a), kot ga je postavilo predložitveno sodišče, je Sodišče vprašano le za pojasnilo o uporabi člena 5(1) Direktive 2008/68. Vendar se predložitveno sodišče pravzaprav sprašuje, ali sta pogoja iz okoljskega dovoljenja, ki se nanašata na cisterne za prevoz UNP, s katerimi je dovoljeno oskrbovati bencinski servis v Purmerendu, ki prodaja UNP, to je zahteva po prevleki, odporni proti vročini, in zahteva glede cevi za polnjenje, neizvršljiva, ker sta v nasprotju s pravom Unije (in natančneje, v nasprotju z določbami Direktive 2008/68). Če pogoja nista izvršljiva in če je dobave bencinskemu servisu, ki prodaja UNP, dejansko mogoče izvajati s katero koli cisterno za prevoz UNP, ki izpolnjujejo zahteve glede varnosti iz Direktive 2008/68, ni mogoče izključiti, da bencinski servis v Purmerendu, ki prodaja UNP, ne izpolnjuje varnostnih standardov, določenih v nizozemskem pravu. Če sta ta pogoja pravno zavezujoča, se, kot izhaja iz predložitvene odločbe, zdi, da so varnostni standardi, ki se zahtevajo za bencinski servis, ki prodaja UNP, lahko izpolnjeni.

24. Predložitveno sodišče je menilo, da zahteva glede cevi za polnjenje ne krši prava Unije in zato ni zahtevalo pojasnil glede te zahteve. Nisem prepričan, da je ta ugotovitev pravilna, zato bom Sodišču, da bi predložitvenemu sodišču podalo koristne odgovore za razrešitev vprašanj iz postopka v glavni stvari, svetoval, kako lahko predložitvenemu sodišču zagotovi smernice glede te zahteve.

25. Predložitveno sodišče je svoji vprašanji zelo logično razdelilo na dva dela: na vprašanje 1(a) in (b), ki se nanaša na to, ali sta pogoja v nasprotju s pravom Unije, ter vprašanje 2(a) in (b), ki se nanaša na to, ali sta ta pogoja, čeprav sta vsebinsko v nasprotju s pravom Unije, izvršljiva, ker odločbe, s katero sta bila naložena, na podlagi nizozemskega postopkovnega prava ni več mogoče pravno izpodbijati.

26. Komisija je v pisnih stališčih predlagala, da je člen 1(5) Direktive 2008/68 lahko upošteven za vprašanje, ali sta pogoja dopustna, Sodišče pa je zainteresiranim strankam postavilo vprašanje iz točke 21 teh sklepnih predlogov, s čimer jim je dalo možnost, da predstavijo svoja stališča v zvezi s tem.

27. V skladu s strukturo in logiko Direktive bom najprej obravnaval trditve v zvezi s členom 1(5) – tako glede zahteve po prevleki, odporni proti vročini, kot glede zahteve, ki se nanaša na cev za polnjenje – nato pa se bom lotil analize člena 5(1).

28. Vprašanje 1(b) se nanaša na možne učinke varnostnega dogovora⁵ in okrožnice⁶ za odgovor na vprašanje 1(a). To podvprašanje bom obravnaval skupaj z vprašanjem 1(a).

2. Namen Direktive 2008/68

29. Direktiva 2008/68 je bila sprejeta zaradi nadomestitve direktiv 94/55⁷ in 96/49⁸, z njo pa je bil uvedena skupna ureditev, ki pokriva vse vidike notranjega prevoza nevarnega blaga (po cesti, železnici ali celinskih plovni poteh).⁹ Z Direktivo 2008/68 se to uresničuje z razširitvijo predpisov, ki so za mednarodni prevoz nevarnega blaga določeni v treh mednarodnih sporazumih, na prevoze znotraj držav članic in med njimi, da bi se harmonizirali pogoji, pod katerimi se prevažata nevarno blago, in zagotovilo „delovanje skupnega prevoznega trga“.¹⁰ Navedena cilja Direktive 2008/68 sta „zagotoviti [i] enotn[o] uporab[o] usklajenih varnostnih predpisov po vsej [Uniji]“ in „visok[o] rav[en] varnosti za notranji in mednarodni prevoz“.¹¹

3. Ali zahteve (prevleka, odporna proti vročini, cev za polnjenje) presegajo to, kar je določeno v Direktivi in ADR?

30. V vprašanjih, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, je predpostavljeno, da zahteva po prevleki, odporni proti vročini, ki jo vsebujeta pogoja iz okoljskega dovoljenja bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, presega to, kar se na splošno zahteva za cisterne za prevoz UNP na podlagi Direktive 2008/68 in ADR. Dodatna analiza v predložitveni odločbi v zvezi s cevjo za polnjenje temelji na enaki predpostavki. Če ti zahtevi ne bi presegali tega, kar določa Direktiva, bi bili vprašanja za predhodno odločanje brezpredmetni. Nobena od strank, ki so predložile stališča, ni podala

5 Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens (v nadaljevanju: varnostni dogovor).

6 Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (v nadaljevanju: okrožnica).

7 Direktiva Sveta 94/55/ES z dne 21. novembra 1994 o približevanju zakonodaje držav članic glede prevoza nevarnega blaga po cesti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 217).

8 Direktiva Sveta 96/49/ES z dne 23. julija 1996 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 472).

9 Glej uvodno izjavo 3 Direktive 2008/68.

10 Glej člen 1(1) in uvodno izjavo 5 Direktive 2008/68.

11 Glej uvodno izjavo 22 Direktive 2008/68.

drugačnih trditev. Iz predložitvene odločbe je razvidno tudi, da nizozemska vlada zahteve po prevleki, odporni proti vročini, iz varnostnega dogovora ni določila v obliki zavezujoče, splošne ureditve, ki bi se uporabljala na nacionalni ravni, in sicer zaradi pomislekov, da bi taka ureditev lahko kršila člen 5(1) Direktive 2008/68.¹²

31. Svojo analizo sem zato oprl na premiso, da sta tako zahteva po prevleki, odporni proti vročini, kot zahteva glede cevi za polnjenje zahtevi, ki presejata zahteve, ki jih mora izpolniti upravljavec cisterne za prevoz UNP, da bi izpolnil zahteve iz Direktive 2008/68.

4. Ali se Direktiva 2008/68 uporablja za pogoje iz okoljskega dovoljenja, kot je okoljsko dovoljenje bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP?

32. Nizozemska vlada in College sta v pisnih stališčih navedla, da pogoji iz okoljskega dovoljenja bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, ne spadajo na stvarno področje uporabe Direktive 2008/68. V tem okviru je College poudaril, da so pogoji iz okoljskega dovoljenja naslovljeni na upravljavca bencinskega servisa, ki prodaja UNP, in ne na prevoznika ali upravljavca cistern za prevoz UNP.

33. College je poudaril tudi, da se pogoji iz okoljskega dovoljenja nanašajo na dejavnosti „obrata“ in da iz same narave takega dovoljenja izhaja, da se z njim ne morejo naložiti zahteve glede izdelave ali druge zahteve v tem smislu, ki bi se uporabljale za cisterne za prevoz UNP.

34. College je prav tako izpostavil, da pogoji, ki so določeni v dovoljenju, niso splošni pogoji glede izdelave. Nanašali naj se ne bi niti na vse cisterne za prevoz UNP (neodvisno od njihovega kraja registracije ali dajanja v uporabo) niti na vse bencinske servise, ki prodajajo UNP, na Nizozemskem. Le upravljavcu bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, naj bi se z njimi prepovedovalo oskrbovanje s cisterno za prevoz UNP, ki ni opremljena z zahtevano prevleko, odporno proti vročini (in, kot moram dodati, cevjo za polnjenje).

35. College je tudi navedel, da sta bila pogoja, ki se nanašata na prevleko, odporno proti vročini, in cev za polnjenje, določena na zahtevo upravljavca bencinskega servisa, ki prodaja UNP.

36. Menim, da nobena od teh trditev ni prepričljiva.

37. V skladu z uvodno izjavo 22 se z Direktivo 2008/68 uresničujeta dva cilja, in sicer „zagotovit[ev] enotne uporabe usklajenih varnostnih predpisov po vsej [Uniji]“ in zagotovitev „visoke ravni varnosti za notranji in mednarodni prevoz“. To je v bistvu doseženo z upoštevanjem pravil treh mednarodnih sporazumov o mednarodnem prevozu nevarnega blaga in njihovo razširitvijo, ob upoštevanju nekaterih omejenih izjem, na notranji prevoz tega blaga znotraj Unije.¹³ V obravnavani zadevi je izmed teh treh mednarodnih sporazumov upošteven le ADR.

38. Direktiva 2008/68 v členu 3(2) državam članicam nalaga obveznost, da odobrijo prevoz nevarnega blaga, če je v skladu s pogoji, določenimi v Direktivi.

¹² Glej predložitveno odločbo, točka 44.

¹³ Glej uvodni izjavi 4 in 5 Direktive.

39. Okoljsko dovoljenje, ki ga je College izdal bencinskemu servisu v Purmerendu, ki prodaja UNP, in pogoja, določena v njem, so očitno pravni akti decentraliziranega javnega organa. Učinek pogojev, določenih v okoljskem dovoljenju, je omejevanje vozil, ki lahko dejansko oskrbujejo ta konkretni bencinski servis, ki prodaja UNP, s tem, da upravljavcu bencinskega servisa, ki prodaja UNP, nalagata, da se vzdrži oskrbovanja iz cistern za prevoz UNP, ki – čeprav so v celoti skladne z zahtevami iz Direktive 2008/68 – ne izpolnjujejo teh dodatnih zahtev. Narava okoljskega dovoljenja kot konkretne posamične upravne odločbe v tem okviru ni pomembna.¹⁴

40. V delu, v katerem pogoja v okoljskem dovoljenju presegata to, kar se zahteva na podlagi Direktive 2008/68, sta ta pogoja v nasprotju z Direktivo, razen če ju je mogoče upravičiti na podlagi ene od določb Direktive 2008/68, ki dajejo državam članicam diskrecijsko pravico, da sprejmejo strožje ukrepe. Če ni tako, je treba torej izhajati iz tega, da nizozemski organi ne morejo izvrševati teh pogojev.

5. Ali je člen 34 PDEU upošteven za odgovor na prvo vprašanje?

41. Kot je nemška vlada navedla v točki 34 stališč, je treba šteti, da Direktiva 2008/68 v zvezi z varnostnimi zahtevami za cisterne za prevoz UNP določa izčrpno harmonizacijo na ravni Unije. Vprašanje združljivosti obeh pogojev iz okoljskega dovoljenja je treba zato presojati glede na določbe Direktive, in ne primarnega prava.¹⁵ Analiza pogojev in zahtev, ki jih nalagata, glede na člen 34 PDEU torej ni potrebna. Vsekakor se s postavljenima vprašanjema ne zahtevajo pojasnila v zvezi s tem.

6. Člen 1(5) Direktive 2008/68

42. Komisija je v pisnih stališčih trdila, da ni izključeno, da bi bila pogoja dopustna na podlagi člena 1(5) Direktive 2008/68, če bi bila uvedena iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo pri prevozu. Nemška vlada je v pisnem odgovoru na vprašanji Sodišča ugovarjala temu stališču, medtem ko sta ga College in nizozemska vlada v svojih odgovorih zagovarjala.

43. Nemška vlada je v odgovoru navedla, da je namen izjeme iz člena 1(5) nacionalnim organom omogočiti, da uvedejo omejitve prečkanja, na primer omejitve prečkanja zaščiteneh območij, iz razlogov, kot sta nacionalna varnost ali varstvo okolja. Opira se na dobesedno razlago besedila te določbe, ki državam članicam omogoča, da uredijo ali prepovejo „prevoz“¹⁶ (v smislu dejanja prevažanja zadevnega blaga) na svojem nacionalnem ozemlju, in poudarja, da ta določba po njenem mnenju ne more upravičiti zahtev glede izdelave v smislu člena 5(1).

44. College je v odgovoru trdil, da je bil razlog za vključitev pogojev varstvo okolja in zagotavljanje zunanje varnosti bencinskega servisa, ki prodaja UNP, ki je na stanovanjskem območju, in da se ta razloga po njegovem mnenju razlikujeta od varnosti pri prevozu.

45. Najprej naj opozorim, da člen 1(5) in člen 5(1) Direktive 2008/68 dodatno določata pogoje, pod katerimi lahko države članice „ureja[jo] ali prepove[jo]“ prevoz nevarnega blaga na svojem ozemlju iz „razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom“, ali uporabijo „omejitve zaradi varnosti pri prevozu“. Tako člen 1(5) zamejuje, kaj lahko države članice na področju uporabe Direktive določijo iz „razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom“, s členom 5(1) iste direktive pa je enako določeno glede omejitev, ki jih države članice lahko naložijo „zaradi varnosti pri prevozu“.

¹⁴ Sodba z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, točki 32 in 33).

¹⁵ Glej v tem smislu sodbi z dne 17. junija 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, točka 50), in z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 57).

¹⁶ V nemščini: „Beförderung“.

46. Diskrecijska pravica, ki jo imajo države članice glede urejanja ali prepovedi prevoza nevarnega blaga na podlagi člena 1(5) Direktive 2008/68, pomeni izjemo od splošnega pravila iz člena 3(1) in (2), ki določa, da se nevarno blago ne sme prevažati, če je to prepovedano z upoštevniimi prilogami k tej direktivi, in da se njegov prevoz odobri, če so pogoji iz teh prilog izpolnjeni. Glede na to, da gre za izjemo od splošnega načela, je treba diskrecijsko pravico držav članic na podlagi člena 1(5) razlagati ozko. To ugotovitev jasno podpira besedilo člena 1(5), ki določa, da morajo biti ureditve ali prepovedi, da bi bile dopustne na podlagi te določbe, uvedene *izključno* iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom. V skladu z jasnim besedilom člena 1(5) ureditve ali prepovedi, ki so delno uvedene zaradi varnosti med prevozom, ne morejo biti zajete z izjemo iz te določbe.

47. To razlago potrjujejo trditve, navedene v točki 43 teh sklepnih predlogov. Če je namen člena 1(5) predvsem zagotoviti državam članicam diskrecijsko pravico, da prepovejo ali uredijo prevoz nevarnega blaga na posebej občutljivih območjih, kot bi bilo mogoče trditi na podlagi uvodne izjave 11 Direktive 2008/68,¹⁷ potem se zdi, da je dopolnilo „izključno“ ustrezno. Če se država članica odloči omejiti uporabo določene poti, na primer prek območja varstva okolja ali območja goste poselitve, bi bila ta prepoved „izključno“ iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom. Na samo varnost pri prevozu zgolj to, da bi bilo treba prevoz opraviti po drugi poti, ne bi vplivalo, okolje pa bi bilo lahko zaščiteno pred tveganjem, ki je neločljivo povezano s kakršnim koli prevozom nevarnega blaga. Te vrste ukrepov tudi ne izkrivljajo ali delijo notranjega trga prevoza nevarnega blaga.

48. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali so bili pogoji iz okoljskega dovoljenja bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, uvedeni „izključno“ iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom“. Vendar si je težko predstavljati bolj značilen primer predpisov na področju varnosti pri prevozu, kot so zahteve glede izdelave cistern za prevoz UNP, katerih namen je časovno zamakniti ali preprečiti *Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion* (eksplozijo posode stisnjenih hlapov, ki so nastali iz uparele tekočine v posodi) v primeru nesreče, pri kateri pride do požara.

49. Podobno si je težko predstavljati, zakaj bi bilo zahtevo po uporabi *varnejše* cevi za polnjenje mogoče razumeti tako, da je bila uvedena *izključno* iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom, če „prevoz“ izrecno vključuje „nakladanje in razkladanje“ tovora.¹⁸ Navedeni namen vključitve teh dveh pogojev je zmanjšati tveganje katastrofalnih dogodkov v okviru dejavnosti, in sicer dobave UNP, ki vključuje vožnjo cistern za prevoz UNP do zadevnega kraja, razkladanja UNP in odhod, to je dejavnosti, ki so vse v celoti zajete z obsegom pojma „prevoz“, kot se uporablja v smislu Direktive 2008/68.

50. Zgolj dejstvo, da sta bila zadevna pogoja vključena v okoljsko dovoljenje, katerega namen je zaščita okolja bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, po mojem mnenju ne more spremeniti vsebine tega, kar se s tema pogojema zahteva. Uporabljata se samo za cestni prevoz na bencinski servis, ki prodaja UNP, in za razkladanje UNP na tem mestu s cisternami za prevoz, njun namen pa je brez dvoma preprečevanje nesreč ali omejevanje njihovih učinkov med prevozom, vključno z razkladanjem tovora. Ta dejavnost spada na področje uporabe Direktive 2008/68, oznaka ali vključenost omejitev pa po mojem mnenju ne more spremeniti njihove narave.

51. Predložitveno sodišče izrecno sprašuje, ali „varnostni dogovor glede prevleke, odporne proti vročini, na cisternah za prevoz UNP“ (v nadaljevanju: varnostni dogovor), ki ga je nizozemska vlada sklenila z gospodarskimi subjekti v sektorju UNP, vpliva na odgovor na vprašanje 1(a).

¹⁷ V uvodni izjavi 11 Direktive 2008/68 je navedeno: „Vsaka država članica bi morala ohraniti pravico do urejanja ali prepovedi prevoza nevarnega blaga na svojem ozemlju iz razlogov, ki niso varnostnega značaja, kot na primer zaradi nacionalne varnosti ali varovanja okolja.“

¹⁸ Člen 1(1) Direktive 2008/68.

52. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko vzporedni obstoj zavez, ki imajo enak ali podoben učinek kot pogoja, določena v okoljskem dovoljenju bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, in ki so jih sprejeli gospodarski subjekti v sektorju UNP na Nizozemskem v obliki sporazuma zasebnega prava, kakor koli spremeni naravo pogojev, naloženih z okoljskim dovoljenjem. Vzporedni obstoj dolžnosti zasebnega prava po mojem mnenju ne more spremeniti niti javnopravne narave pogojev iz okoljskega dovoljenja bencinskega servisa, ki prodaja UNP, niti obveznosti nizozemskih organov, da spoštujejo Direktivo 2008/68.

53. Iz teh razlogov menim, da člen 1(5) Direktive 2008/68 ne določa nobene diskrecijske pravice za države članice glede nalaganja varnostnih zahtev, kot sta zahtevi po prevleki, odporni proti vročini, in glede cevi za polnjenje, ki ju vsebujeta dodatna pogoja iz okoljskega dovoljenja, ki presegajo to, kar se zahteva na podlagi Direktive 2008/68.

7. Člen 5(1) Direktive 2008/68

54. Člen 5(1) Direktive 2008/68 državam članicam omogoča, da v nekaterih omejenih okoliščinah „uporabijo strožje določbe“ zaradi varnosti pri prevozu. Strožje določbe se morajo nanašati na „notranji prevoz“ nevarnega blaga z vozili, ki so „registrirana ali dana v uporabo na njenem [njihovem] ozemlju“, pri čemer te določbe ne smejo biti „zahteve glede izdelave“.

55. Očitno je, da pogoja, določena v okoljskem dovoljenju bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, kot sta opisana v predložitveni odločbi, ne nalagata zahtev le za vozila, ki se uporabljajo v notranjem prevozu, ampak tudi za vozila, ki se uporabljajo v čezmejnem prevozu UNP za oskrbo bencinskega servisa, ki prodaja UNP. Pogoja se enako uporabljata za obe vrsti prevoza. Ta pogoja se prav tako ne uporabljata le za vozila, ki so „registrirana ali dana v uporabo“ na Nizozemskem, ampak neodvisno od države registracije vozila. Že iz teh razlogov pogoja, določena v okoljskem dovoljenju, ki se nanašata na prevleko, odporno proti vročini, in cev za polnjenje, očitno nista dopustna na podlagi člena 5(1) Direktive 2008/68.

56. Vendar se je predložitveno sodišče v prvem vprašanju osredotočilo na nekaj drugega: ali sta pogoja iz okoljskega dovoljenja bencinskega servisa v Purmerendu, ki prodaja UNP, v nasprotju z Direktivo 2008/68, ker gre za „zahteve glede izdelave“, in torej ne za „strožji določbi“, ki bi ju Nizozemska lahko veljavno naložila na podlagi izjeme, določene v členu 5(1), če bi bila njuna uporaba omejena na notranji prevoz z vozili, registriranimi ali danimi v promet na Nizozemskem. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da zahteva glede cevi za polnjenje ni „zahteva glede izdelave“ v tem smislu, in je Sodišče prosilo za smernice glede tega, ali je treba zahtevo po prevleki, odporni proti vročini, šteti za „zahtevo glede izdelave“ v smislu te določbe.

57. Člen 5(1) ne določa, kaj šteje za „zahteve glede izdelave“. Ta določba tudi ne določa ali omejuje vrste predmetov, na katero bi se morale nanašati te „zahteve glede izdelave“. Iz uvodne izjave 16 Direktive 2008/68 je razvidno, da se „zahteve glede izdelave“ lahko nanašajo tako na „prevozna sredstva“ kot na „opremo“, pri čemer ni dodatnih pojasnil glede tega, kaj se lahko razume kot „oprema“.

58. Vendar bi prepoved „strožjih“ zahtev glede izdelave logično zajemala vsaj isto vrsto prevoznih sredstev in opreme, kot so tiste, za katere ADR nalaga „zahteve glede izdelave“ ali „zahteve“ v zvezi z „izdelavo“.

59. Zdi se, da je „zahteva glede izdelave“ – tako za prevleko, odporno proti vročini, kot za cev za polnjenje – zahteva, ki se nanaša na izdelavo opreme, kar pomeni zahteve glede zasnove, proizvodnje in specifikacij, ki jih mora oprema izpolnjevati.¹⁹ Tako na primer točka 6.7.2.2 Priloge A k ADR določa „splošne zahteve za zasnovo in izdelavo“ cistern oziroma lupin, vključno z zahtevami glede morebitne „prevleke“ takih lupin.²⁰ Zahtevo, da mora biti lupina cisterne za prevoz UNP opremljena s prevleko, odporno proti vročini, ki ustreza določenim tehničnim merilom, je v tem smislu očitno treba opredeliti kot „zahtevo glede izdelave“.

60. Kot dodaten primer naj navedem točko 6.2.1.3.1 Priloge A k ADR, v skladu s katero mora biti določena delovna oprema v obliki „zapiral[...], cevn[ih] napeljav[...] in drug[e] oprem[e], ki je izpostavljena tlaku“ „zasnovan[a] in izdelan[a]“ tako, da izpolnjuje nekatere zahteve glede razpočnega tlaka. Take zahteve so „zahteve glede izdelave“ glede na naravni pomen tega izraza, kar zadeva „delovno opremo“, in enako velja za dodatne tehnične specifikacije za cisterno za UNP in cev za polnjenje na cisterni za prevoz UNP.

61. Zato menim, da so zahteve glede izdelave za cisterne za prevoz UNP, kakršni sta zahtevi glede prevleke, odporne proti vročini, ali glede posebne cevi za polnjenje, ki presega to, kar se zahteva v skladu z Direktivo 2008/68, in ki so bile vsaj delno uvedene iz razlogov, povezanih z varnostjo med prevozom (vključno z nakladanjem in razkladanjem), v nasprotju z obveznostmi, ki jih ta direktiva nalaga državam članicam.

B. Drugo vprašanje

62. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje o posledicah, ki jih mora izpeljati iz nezakonnosti dodatnih pogojev v zvezi z izdelavo cistern za prevoz UNP, s katerimi se oskrbuje bencinski servis v Purmerendu, ki prodaja UNP, glede na pravo Unije. Če je v nasprotju s pravom Unije ne le zahteva po prevleki, odporni proti vročini, ampak tudi zahteva glede cevi za polnjenje, se drugo vprašanje nanaša tudi na ta pogoj.

63. Predložitveno sodišče se sooča s položajem, v katerem bi oseba X – na podlagi nizozemskega prava – lahko imela pravico zahtevati umik pogojev v okoljskem dovoljenju, če ti pogoji niso izvršljivi, kar lahko nato pomeni, da okoljsko dovoljenje ni več upravičeno in ga je treba razveljaviti.²¹

64. Vprašanje, v zvezi s katerim želi predložitveno sodišče pridobiti pojasnilo, zato *ni*, ali pravo Unije organom te države članice nalaga preizkus in ponovno preučitev odločbe, s katero so naloženi dodatni pogoji v okoljskem dovoljenju, ali odločbe, s katero je bilo okoljsko dovoljenje sploh izdano. Taka obveznost preizkusa upravne odločbe, ki je v nasprotju s pravom Unije, bi lahko nastala pod določenimi pogoji, kot so pojasnjeni v sodni praksi Sodišča, med drugim v sodbah Kühne und Heitz,²² i21 Germany²³ ter Arcor in Kempter²⁴. Vendar predložitveno sodišče v drugem vprašanju izrecno sprašuje, kako naj ravna, ko „presoja zakonitost *izvedbene odločbe*“,²⁵ in *ne* o tem, kako bi morale ravnati v okviru presoje veljavnosti samega okoljskega dovoljenja.

19 Glej na primer navedbo iz Priloge A k ADR, točka 4.3.2.3.2, v zvezi z zahtevami glede debeline sten cisterne, v skladu s katero „cistern zabojnikov/MEGC“ ni treba zaščititi na poseben način, če so sami „in njihova oprema izdelani tako“, da se ne morejo premikati ali prevračati.

20 Glej na primer točki 6.7.2.2.4 in 6.7.2.2.5. Čeprav ADR govori o „zasnovi in izdelavi“, sta ta vidika zadevne opreme za ta namen logično neločljivo povezana. Brez „zasnove“ „izdelava“ ni mogoča.

21 V zvezi z navedenimi vprašanji nacionalnega prava ne izražam nobenega stališča.

22 Sodba z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17).

23 Sodba z dne 19. septembra 2006, i-21 Germany in Arcor (C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:586).

24 Sodba z dne 12. februarja 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78).

25 Moj poudarek.

65. Vprašanje, v zvezi s katerim predložitveno sodišče prosi za smernice, je tako drugačno: ali se dodatni pogoji lahko izvršijo, čeprav so v nasprotju s pravom Unije, ker odločbe, s katero so naloženi, v skladu z nacionalnim postopkovnim pravom ni več mogoče izpodbijati. Izvršitev nujno predpostavlja najprej kršitev zadevnih pogojev in nato nov ukrep ali odločbo pristojnih organov, ki določa neko obliko sankcije ali drugo posledico izvršilne narave.

66. Kot je Sodišče že poudarilo med drugim v sodbi Ciola, za vse upravne organe, vključno z decentraliziranimi organi, veljajo obveznosti, ki izhajajo iz primarnosti prava Unije, konkretne posamične upravne odločbe pa spadajo v okvir teh obveznosti.²⁶ Na tej podlagi je Sodišče v sodbi Ciola ugotovilo, da se prepoved, ki jo določa konkretna posamična upravna odločba, ki je postala pravnomočna, vendar je v nasprotju s pravom Unije, v okviru presoje veljavnosti globe, naložene zaradi nespoštovanja te prepovedi, ne sme upoštevati.

67. V obravnavani zadevi tako kot v sodbi Ciola ne gre za usodo upravnega akta samega, temveč za vprašanje, ali se je na pogoje iz tega akta, ki so v nasprotju s pravom Unije, mogoče sklicevati v poznejših upravnih aktih ali izvedbenih odločbah ali pa se ti pogoji ne smejo upoštevati pri presoji veljavnosti sankcije – ali morebiti izvedbenega ukrepa, katerega namen je povrnitev škode (*remedy*) – naložene zaradi nespoštovanja teh pogojev.²⁷ Sodišče je v sodbi ED & F Man Sugar²⁸ opozorilo, da mora kazen temeljiti na jasni in nedvoumni pravni podlagi, in razsodilo, da v okviru izvoznih nadomestil načeli zakonitosti in pravne varnosti zahtevata, da lahko nacionalni organi in sodišča, ki izvajajo nadzor nad zakonitostjo odločbe o sankciji (to je izvedbene odločbe), preverijo dejansko podlago odločbe o vračilu, na kateri temelji prvonavedena odločba, tudi če je drugonavedena odločba postala pravnomočna.²⁹

68. Predložitveno sodišče izrecno sprašuje, ali je upoštevna narava izvedbene odločbe, torej ali je sankcija „odškodninska“ (*remedy*) ali „kazenskopravna“ (*criminal charge*). Menim, da ni, in tudi zdi se mi ne, da bi morala biti. Vsaka nova odločba za izvršitev pogojev, ki kršijo zakonodajo Unije, bi morala biti izključena, ne glede na to, ali je kazenske narave ali je njen namen povrnitev škode. V zvezi s tem menim, da je poučna sodna praksa Sodišča, ki izhaja iz sodb E.B.³⁰ in Fallimento Olimpclub³¹.

69. Sodišče je v sodbi Fallimento Olimpclub v okviru spora na področju DDV razsodilo, da pravo Unije „nacionalnega sodišča ne obvezuje, da ne uporabi nacionalnih postopkovnih pravil, po katerih odločba postane pravnomočna, čeprav bi se s tem lahko odpravila kršitev prava [Unije], ki jo povzroči zadevna odločba“.³² Vendar je pravo Unije nasprotovalo uporabi nacionalnih pravil, v skladu s katerimi je postala odločba, ki krši pravo Unije, pravnomočna, v delu, v katerem se je nanašala na *druge odločbe za druga davčna leta* v zvezi z vprašanjem, o katerem je bilo odločeno na način, ki ni v skladu s pravom Unije.³³ Povedano drugače, prvotno odločbo je bilo mogoče ohraniti, ni pa smela biti upoštevna za prihodnje odločbe.

70. V zadevi E. B. je bil policijski uradnik z upravno disciplinsko odločbo leta 1975 predčasno upokojen, potem ko je bil obsojen zaradi poskusa istospolnega nečistovanja. S to odločbo so bili za 25 % znižani tudi zneski pokojnine, do katerih bi bil sicer upravičen. Na podlagi tega, da bi bila prvotna odločba o znižanju zneskov pokojnine E. B., če bi bila uporabljena, v nasprotju z Direktivo

26 Sodba z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, točke od 30 do 33).

27 Sodba z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, točka 25).

28 Sodba z dne 6. aprila 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233, točka 15).

29 Prav tam, točka 18.

30 Sodba z dne 15. januarja 2019, E. B. (C-258/17, EU:C:2019:17).

31 Sodba z dne 3. septembra 2009, Fallimento Olimpclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

32 Prav tam, točka 23.

33 Prav tam, izrek.

2000/78/ES,³⁴ je Sodišče razsodilo, da nacionalnemu sodišču ni treba ponovno preučiti pravnomočne disciplinske odločbe, ki nalaga predčasno upokožitev E. B., ampak da mora ponovno preučiti znižanje zneska njegove pokojnine, da bi ugotovilo znesek, ki bi ga E. B. prejel, če ne bi bilo kršitve njegovih pravic na podlagi prava Unije (v tem primeru njegove pravice, da ni diskriminiran na podlagi spolne usmerjenosti).

71. V obeh zadevah je bilo mogoče ohraniti prvotno sodno ali upravno odločbo, vendar je ni bilo mogoče uporabiti za utemeljitev poznejših sodnih odločb (sodba Fallimento Olimpiclub) ali na njeni podlagi določiti pravic do pokojnine, ki se še vedno izplačuje, javnega uslužbenca, zoper katerega je bil uveden disciplinski postopek (sodba E. B.). Sodišče je tako razlikovalo med zahtevo po pravni varnosti v zvezi s prvotnimi pravnomočnimi odločbami, zoper katere ni bilo več mogoče vložiti pravnega sredstva, in nujnostjo zagotavljanja načela zakonitosti, kar zadeva poznejše odločbe ali trajajoče posledice prvotnih odločb. Zato menim, da ukrepi ali odločbe, katerih namen je izvršitev pogojev glede prevleke, odporne proti vročini, in cevi za polnjenje, z vidika prava Unije niso dopustni.

IV. Predlog

72. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovori:

1. Direktivo 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o notranjem prevozu nevarnega blaga je treba razlagati tako, da so zahteve glede izdelave za cisterne za prevoz UNP, kot je zahteva glede prevleke, odporne proti vročini, ali glede posebne cevi za polnjenje, ki presega to, kar se zahteva v skladu s to direktivo, in ki so bile vsaj delno uvedene iz razlogov, povezanih z varnostjo med prevozom (vključno z nakladanjem in razkladanjem), v nasprotju z obveznostmi, ki jih ta direktiva nalaga državam članicam.
2. Pravo Unije, zlasti sodna praksa Sodišča, ki izhaja iz sodbe Ciola, nasprotuje temu, da nacionalno sodišče ali upravni organ izvršuje pogoje, določene v upravni odločbi, s katero je bilo izdano okoljsko dovoljenje, kot sta zahteva po prevleki, odporni proti vročini, in zahteva glede cevi za polnjenje, ki so v nasprotju s pravom Unije, in sicer tudi če je odločbo samo mogoče ohraniti.

³⁴ Direktiva Sveta z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79).