



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. maja 2021 *

„Predhodno odločanje – Notranji prevoz nevarnega blaga – Direktiva 2008/68/ES – Člen 5(1) – Pojem ‚zahteva glede izdelave‘ – Prepoved določitve strožjih zahtev glede izdelave – Organ države članice, ki bencinskemu servisu nalaga, da se z utekočinjenim naftnim plinom (UNP) oskrbuje samo s cisternami za prevoz, ki so opremljene s posebno prevleko, odporno proti vročini, ki ni določena v Evropskem sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po cesti (ADR) – Nezakonitost – Odločba, ki je neka kategorija posameznikov ne more pravno izpodbijati – Strogo regulirana možnost doseči odpravo take odločbe v primeru očitnega nasprotja s pravom Unije – Načelo pravne varnosti – Načelo učinkovitosti“

V zadevi C-120/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 30. januarja 2019, ki je na Sodišče prispela 15. februarja 2019, v postopku

X

proti

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

ob udeležbi

Tamoil Nederland BV,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, N. Wahl (poročevalec), F. Biltgen, sodnik, L. S. Rossi, sodnica, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend J. R. van Angeren, advocaat,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za nizozemsko vlado C. S. Schillemans, K. Bulterman in H. S. Gijzen, agentke,
- za nemško vlado D. Klebs in J. Möller, agenta,
- za Evropsko komisijo A. Nijenhuis in N. Yerrell, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. januarja 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 5(1) Direktive 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o notranjem prevozu nevarnega blaga (UL 2008, L 260, str. 13), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2014/103/EU z dne 21. novembra 2014 (UL 2014, L 335, str. 15) (v nadaljevanju: Direktiva 2008/68).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med X in College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (občinski svet občine Purmerend, Nizozemska; v nadaljevanju: svet) glede odločbe, s katero je slednji določil zahteve glede oskrbe bencinskega servisa s sedežem na njegovem ozemlju z utekočinjenim naftnim plinom (UNP).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 1, 5, 11 in 22 Direktive 2008/68 je navedeno:
 - „(1) Prevoz nevarnega blaga po cesti, železnici ali celinskih plovnih poteh predstavlja precejšnje tveganje za nesreče. Zato bi bilo treba sprejeti ukrepe za zagotovitev, da se takšen prevoz izvaja pod najboljšimi možnimi varnostnimi pogoji.
 - [...]
 - (5) [Evropski sporazum o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po cesti, sklenjen v Ženevi 30. septembra 1957, (ADR)] [določa] enotne predpise za varen mednarodni prevoz nevarnega blaga. Te predpise bi bilo treba razširiti tudi na notranji prevoz, da bi v vsej Skupnosti uskladjali pogoje, pod katerimi se nevarno blago prevaža, in zagotovili delovanje skupnega prevoznega trga.
 - [...]
 - (11) 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.
 - [...]
 - (22) Ker ciljev te direktive, in sicer zagotovitve enotne uporabe usklajenih varnostnih predpisov po vsej Skupnosti in visoke ravni varnosti za notranji in mednarodni prevoz, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker ta cilj zaradi obsega in učinkov te direktive lažje doseže Skupnost, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe.
 - [...]“

4 Člen 1(1) in (5) te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za prevoz nevarnega blaga po cesti, železnici ali celinskih plovni poteh v državah članicah ali med njimi, vključno z nakladanjem in razkladanjem, prenosom na drugo vrsto prevoza ali z druge vrste prevoza ter postanki, ki jih pogojujejo prevozne okoliščine.

[...]

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.“

5 Člen 3 navedene direktive določa:

„1. Brez poseganja v člen 6 se nevarno blago ne sme prevažati, če to prepovedujejo Priloga I, oddelek I.1, Priloga II, oddelek II.1 ali Priloga III, oddelek III.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, Prilogi II, oddelek II.1 in Prilogi III, oddelek III.1.“

6 Člen 5(1) te direktive določa:

„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 plovni poteh, registrirana ali dana v uporabo na njenem ozemlju.“

7 Člen 6 Direktive 2008/68 določa, da lahko države članice med drugim odstopajo od nekaterih pravil, določenih v prilogah k tej direktivi.

8 Priloga I k tej direktivi določa, da se uporabljata prilogi A in B k ADR v različici, ki je veljala 1. januarja 2015 (v nadaljevanju: ADR 2015).

9 V edini uvodni izjavi ADR 2015 je pojasnjeno, da pogodbenice „želijo povečati varnost mednarodnega cestnega prevoza“, medtem ko člen 3 ADR 2015 določa, da so priloge k temu sporazumu njegov sestavni del.

10 V Prilogi A, del 1, poglavje 1.2, točka 1.2.1, k ADR 2015 je posoda za cisterne opredeljena kot „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)“.

- 11 V preglednici A iz poglavja 3.2, del 3, ADR 2015 je seznam nevarnega blaga in je med drugim navedeno:

ŠT. ZN	Ime in opis	Razred	[...]	Cisterne ADR		[...]
				Koda cisterne 4.3	Posebne določbe 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[...]	(12)	(13)	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1075	UTEKO-ČINJENI NAFTNI PLIN	2	[...]	PxBN (M)	TA4 TT9 TT11	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- 12 Poglavje 4.3 Priloge A, del 4, ADR 2015 je naslovljeno „Uporaba pritrjenih cistern (cistern za prevoz), snemljivih cistern ter cistern-zabojnikov in cistern z menjalnimi kesoni, katerih posode za cisterne so izdelane iz kovinskih materialov in akumulatorskih vozil ter plinskih vsebnikov iz več elementov (MEGC)“. Odstavek 4.3.2.1.2 tega poglavja določa:

„Zahtevana vrsta cisterne, verižnega vozila in MEGC je navedena v kodirani obliki v stolpcu (12) preglednice A poglavja 3.2. [...] Pojasnila za branje štirih delov kode so navedena [v odstavku] 4.3.3.1.1 (če snov, ki se prevaža, spada v razred 2) [...]“

- 13 Priloga A, del 4, poglavje 4.3, odstavek 4.3.3.1.1, k ADR 2015 vsebuje to tabelo:

Država članica	Opis	Koda cisterne
1	Vrste cisterne, verižnega vozila ali MEGC	[...] P = cisterna, verižno vozilo ali MEGC za utekočinjeni ali raztopljeni plin; [...]
[...]	[...]	[...]

- 14 Poglavje 6.8 Priloge A, del 6, ADR 2015 je naslovljeno „Zahteve glede izdelave, opreme, homologacije, pregledov in testov ter označevanja pritrjenih cistern (cistern za prevoz), snemljivih cistern ter cistern-zabojnikov in cistern z menjalnimi kesoni, katerih posode za cisterne so izdelane iz kovinskih materialov in akumulatorskih vozil ter plinskih vsebnikov iz več elementov (MEGC)“. Odstavek 6.8.2.1.9 tega poglavja spada med zahteve „glede izdelave“ iz odstavka 6.8.2.1 in določa:

„Materiali posod za cisterne ali njihovih zaščitnih prevlek v stiku z vsebino ne smejo vsebovati materialov, ki bi lahko nevarno reagirali [...] z vsebino, tvorili nevarne proizvode ali pod učinkom materiala znatno oslabili material.

[...]“

- 15 V odstavkih od 6.8.2.1.24 do 6.8.2.1.26 tega poglavja 6.8, ki so pred naslovom „Druge zahteve glede izdelave“, je določeno:

„6.8.2.1.24 Zaščitna prevleka mora biti zasnovana tako, da njena neprepustnost ostane zagotovljena, ne glede na deformacije, ki lahko nastanejo v običajnih prevoznih pogojih [...]

6.8.2.1.25 Toplotna izolacija mora biti zasnovana tako, da ne ovira niti dostopa do polnilnih naprav, sistemov za praznjenje in varnostnih ventilov niti njihovega delovanja.

6.8.2.1.26 Če imajo posode za prevoz vnetljivih tekočin s plameniščem, ki ne presega 60 °C, nekovinske zaščitne prevleke (notranje plasti), morajo biti te posode in zaščitne prevleke zasnovani tako, da ne more biti nevarnosti vžiga zaradi elektrostatičnih nabojev.“

- 16 Odstavek 6.8.3 navedenega poglavja 6.8 je sestavljen le iz naslova „Posebne zahteve, ki se uporabljajo za razred 2“, medtem ko odstavek 6.8.3.1 te določbe natančneje zajema „izdelavo cistern oziroma posod“. Odstavek 6.8.3.1.1 istega poglavja podrobno določa:

„Rezervoarji za transport stisnjenega, utekočinjenega ali raztopljenega plina morajo biti izdelani iz jekla. [...]“

- 17 Odstavek 6.8.4 poglavja 6.8 Priloge A, del 6, k ADR 2015 med drugim vsebuje „[p]osebne določbe“ TA4, TT9 in T11, ki se uporabljajo za cisterne, ki prevažajo UNP na podlagi preglednice A, povzete v točki 11 te sodbe.

- 18 Odstavek 6.8.5.1.1 tega poglavja 6.8 določa, da je treba posode, namenjene za prevoz stisnjenega, utekočinjenega ali raztopljenega plina iz razreda 2, če so pritrjene cisterne varjene, izdelati iz jekla, kar pomeni, da so lahko izdelani tudi iz aluminija ali aluminijeve zlitine, bakra ali bakrove zlitine, kar se tiče prevoza ohlajenega utekočinjenega plina iz razreda 2.

Nizozemsko pravo

- 19 Člen 8:69a Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku; v nadaljevanju: Awb) določa:

„Upravno sodišče ne odpravi 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.“

- 20 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 UNP, v primeru sklepov, ki se nanašajo na posledice nesreče) Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (državni sekretar za infrastrukturo in okolje) z dne 14. junija 2016 (Stcrt. 2016, št. 31453; v nadaljevanju: okrožnica z dne 14. junija 2016) pristojne organe poziva, naj pri sprejemanju odločitev na področju prostorskega načrtovanja upoštevajo nekatere varnostne razdalje, ki omogočajo preprečevanje učinkov nesreč, ki bi lahko bencinski servis prizadeli med njegovo oskrbo z UNP, pri tem pa naj se s sklicevanjem na „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens“ (Safety Deal glede prevleke, odporne proti vročini, na cisternah za prevoz UNP) (Stcrt. 2016, št. 31448; v nadaljevanju: Safety Deal) oprejo na predpostavko, da so, na eni strani, vse nizozemske cisterne za prevoz, ki oskrbujejo take bencinske servise, v praksi opremljene s posebno prevleko, odporno proti vročini, ki lahko časovno zamakne možnost „eksplozije posode stisnjenih hlapov, ki so nastali iz uparele tekočine v posodi“ (*boiling liquid expanding vapour explosion* ali

„možnost BLEVE“) za vsaj 75 minut po začetku požara (v nadaljevanju: zadevna posebna prevleka, odporna proti vročini), in da, na drugi strani, zadevne bencinske servise običajno oskrbujejo vagoni cisterne, opremljeni s tako prevleko.

- 21 Safety Deal, ki ga je državni sekretar za infrastrukturo in okolje sklenil s Vereniging Vloeibaar Gas (združenje za utekočinjeni plin, Nizozemska) ter drugimi organizacijami ali združenji, dejavnimi v sektorju UNP, v bistvu potrjuje zavezo članov navedenega združenja, da pri zagotavljanju UNP bencinskim servisom uporabljajo le cisterne za prevoz, opremljene z zadevno posebno prevleko, odporno proti vročini, medtem ko se druge organizacije in združenja zavežejo, da se strinjajo s tem ciljem, tako da si bodo pri svojih članih prizadevali ta cilj spodbujati in zagotoviti njegovo izvajanje. Vse pogodbenice Safety Deal so poleg tega potrdile vsebino okrožnice z dne 14. junija 2016.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 22 X prebiva na razdalji približno 125 metrov od bencinskega servisa, ki med drugim od leta 1977 prodaja UNP. Ker je X želel, da ta bencinski servis preneha s prodajo UNP zaradi nevarnosti, ki naj bi jo ta prodaja predstavljala za varnost stanovanj v bližini tega servisa, je zaprosil svet za razveljavitev okoljskega dovoljenja, ki je bilo v ta namen izdano navedenemu bencinskemu servisu.
- 23 Čeprav je svet to prošnjo zavrnil z odločbo z dne 30. junija 2015, je z odločbo z dne 18. januarja 2016 (v nadaljevanju: odločba z dne 18. januarja 2016) navedenemu bencinskemu servisu naložil dodatni zahtevi glede njegove oskrbe z UNP. V tem dovoljenju je bilo določeno, da se mora ta servis odslej oskrbovati z UNP s cisternami za prevoz, ki so po eni strani opremljene z zadevno posebno prevleko, odporno proti vročini, in na drugi strani z izboljšano cevjo za polnjenje. Po mnenju sveta ti zahtevi omogočata zmanjšanje tveganj za nesreče pri oskrbi zadevnega bencinskega servisa z UNP na sprejemljivo raven.
- 24 Glede zahteve po prevleki, odpori proti vročini, so nizozemski organi nekaj mesecev prej na eni strani uvedli Safety Deal in na drugi sprejeli okrožnico z dne 14. junija 2016 o uvedbi dodatne politike upravljanja tveganj za bencinske servise, ki ponujajo UNP za prodajo, ki temelji na zamisli, da se ti bencinski servisi oskrbujejo samo s cisternami za prevoz, opremljenimi z zadevno posebno prevleko, odporno proti vročini. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da v tej okrožnici ni izrecno navedeno, da morajo pristojni organi v okoljskih dovoljenjih, ki jih izdajo bencinskim servisom, ki ponujajo UNP za prodajo, določiti tako zahtevo po prevleki. Dodaja, da so nizozemski organi raje odločili, da te zahteve ne naložijo s splošno zavezujočo določbo, ker so menili, da bi taka določba lahko kršila člen 5(1) Direktive 2008/68.
- 25 Ker je X menil, da je treba zahtevi, naloženi z odločbo z dne 18. januarja 2016, razglasiti za nični, ker ju zaradi njune neskladnosti zlasti z Direktivo 2008/68 ni bilo mogoče izvršiti, je zoper to odločbo vložil tožbo pri rechtbank Noord-Holland (sodišče v Severni Holandiji, Nizozemska). Navedeno sodišče je z odločbo z dne 8. junija 2017 to tožbo zavrnilo.
- 26 Predložitveno sodišče, pri katerem je X vložil pritožbo zoper to odločbo, meni, da zahteva po uporabi izboljšane cevi za polnjenje ne krši določb Direktive 2008/68, tako da jo je mogoče ohraniti. Dvomi pa, nasprotno, o skladnosti zadevne zahteve po zadevni prevleki, odporni proti vročini, s to direktivo.
- 27 Predložitveno sodišče se po ugotovitvi, da je prevleka, odporna proti vročini, cisterne za prevoz element „izdelave“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/68, sprašuje, ali je zahtevo glede zadevne prevleke, odporne proti vročini, mogoče šteti za „zahtevo glede izdelave“, ki je prepovedana s to določbo, ker po eni strani ta zahteva ni naslovljena neposredno na lastnika ali upravljavca cisterne za prevoz, temveč na upravljavca bencinskega servisa, in ker je po drugi strani ni v splošno zavezujoči določbi nacionalnega prava, ampak v okoljskem dovoljenju, izdanem določenemu bencinskemu servisu. Glede tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba upoštevati dejstvo, da so nizozemski organi, čeprav zgoraj

navedene zahteve niso naložili s splošno zavezujočo določbo zaradi morebitne neskladnosti te zahteve s členom 5(1) Direktive 2008/68, uvedli Safety Deal in sprejeli okrožnico z dne 14. junija 2016, da bi zagotovili, da se bodo bencinski servisi na celotnem nacionalnem ozemlju oskrbovali z UNP le s cisternami za prevoz, opremljenimi z zadevno prevleko, odporno proti vročini.

- 28 Če bi Sodišče menilo, da je zahteva glede zadevne prevleke, odporne proti vročini, „zahteva glede izdelave“, ki je prepovedana s členom 5(1) Direktive 2008/68, predložitveno sodišče opozarja, da mu taka ugotovitev sama po sebi ne bi omogočala odprave odločbe z dne 18. januarja 2016, s katero je bila naložena ta zahteva. Upravno sodišče namreč na podlagi člena 8:69a Awb ne more odpraviti odločbe, s katero je kršeno pravno pravilo, katerega namen očitno ni varstvo interesa zadevne tožeče stranke. Namen člena 5(1) Direktive 2008/68 pa naj očitno ne bi bil zaščititi interes X, da pridobi fizično varstvo stanovanjske četrti v bližini zadevnega bencinskega servisa.
- 29 Ob tem predložitveno sodišče poudarja, da svet na podlagi nizozemskega prava v dovoljenju ne more navesti zahteve, za katero naslovnik ne more zagotoviti, da jo bo spoštoval, in ki je tako ni mogoče izvršiti v okviru poznejše odločbe. Ob upoštevanju te trditve predložitveno sodišče pojasnjuje, da bi lahko na podlagi veljavnega nizozemskega prava zahtevo glede zadevne prevleke, odporne proti vročini, razveljavilo, ker je pozneje ne bi bilo mogoče izvršiti, saj je v nasprotju s pravnim pravilom, kot je člen 5(1) Direktive 2008/68, vendar le če je na podlagi skrajšanega preizkusa, ki ne dopušča nobenega dvoma, očitno, da zadevne zahteve ni mogoče naložiti (v nadaljevanju: merilo očitnosti). Vendar se predložitveno sodišče sprašuje, ali je merilo očitnosti v skladu s pravom Unije in zlasti z načelom učinkovitosti, v skladu s katerim upoštevna pravila nacionalnega prava ne smejo praktično onemogočiti ali izjemno otežiti uveljavljanja pravic, ki izhajajo iz prava Unije.
- 30 V tem okviru predložitveno sodišče na eni strani ugotavlja, da bi uporaba merila očitnosti lahko ovirala učinkovitost prava Unije, ker naj bi bilo to merilo, prvič, izpolnjeno le v izjemnih primerih in bi tako posamezniku naložilo visok prag, in drugič, Sodišče naj bi v sodbah z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), in z dne 6. aprila 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), razsodilo, da je obveznost, ki izhaja iz odločbe, ki je pravno ni mogoče izpodbijati, v okviru preizkusa odločbe o naložitvi sankcije, ki temelji na prvi od teh odločb, mogoče izključiti zaradi neskladnosti te prve odločbe s pravom Unije.
- 31 Na drugi strani predložitveno sodišče opozarja na pomembnost načela pravne varnosti, s katerim bi bilo mogoče upravičiti, da je zahtevo, ki je ni mogoče pravno izpodbijati, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, glede posameznika, kot je X, mogoče izpodbijati v fazi odločbe o njeni izvršitvi le v primeru, določenem z nizozemskim pravom, v katerem je očitno, da je ni bilo mogoče naložiti, ker je bila v nasprotju s pravom Unije. Visok prag, ki je glede tega določen z merilom očitnosti, naj bi bil tako utemeljen z veliko težo, ki se pripisuje interesu pravne varnosti. Poleg tega se navedeno sodišče sprašuje, ali se sodna praksa Sodišča, navedena v prejšnji točki, uporablja v postopku v glavni stvari, ker sta zadevi, v katerih sta bili izdani ti sodbi, temeljili na poznejši odločbi, s katero je bila posamezniku naložena sankcija, za kar pa naj v obravnavanem primeru ne bi šlo.
- 32 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] 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] z organizacijami gospodarskih subjektov v sektorju [UNP] (med drugim z upravljavci bencinskih servisov, ki prodajajo [UNP], proizvajalci, prodajalci in prevozniki [UNP]), v katerem so se stranke zavezale, da bodo uporabljale prevleko, odporno proti vročini,

in da je ta država članica nato izdala [okrožnico z dne 14. junija 2016], v kateri je določena dodatna politika v zvezi s tveganji, ki izhajajo iz domneve, da bencinske servise, ki prodajajo [UNP], 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 dovoljenju, 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 dovoljenju zakonita, razen če ni 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 z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212), in z dne 6. aprila 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233), pravo Unije zahteva, da nacionalno sodišče take zahteve v dovoljenju ne uporabi, ker je v nasprotju s pravom Unije?
- (b) Ali je pri odgovoru na drugo vprašanje (točka (a)) upoštevno, ali gre pri izvedbeni odločbi za sankcijo, katere namen je povrnitev škode (remedy), ali za kazenskopravno sankcijo (criminal charge)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 33 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) Direktive 2008/68 razlagati tako, da nasprotuje zahtevi, ki so jo organi države članice naložili bencinskemu servisu na podlagi upravne odločbe, sprejete v obliki okoljskega dovoljenja, da se oskrbovanje z UNP opravlja samo s cisternami za prevoz, opremljenimi s posebno prevleko, odporno proti vročini, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.
- 34 Glede tega je treba na prvem mestu spomniti, da lahko države članice v skladu s členom 5(1) Direktive 2008/68 zaradi varnosti pri prevozu uporabijo strožje določbe v zvezi z notranjim prevozom nevarnega blaga, ki ga izvajajo vozila, vagoni in plovila za plovbo po celinskih plovnih poteh, registrirana ali dana v uporabo na njenem ozemlju, razen zahtev glede izdelave.
- 35 Iz tega besedila je razvidno, da glede takega nacionalnega prevoza ta člen 5(1) državam članicam prepoveduje, da zaradi varnosti med prevozom uporabijo strožje zahteve na področju izdelave.
- 36 Vendar niti navedeni člen 5(1) niti nobena druga določba Direktive 2008/68 ne opredeljuje pojma „zahteve glede izdelave“ niti ne določa standarda zahtev, ob katerega upoštevanju države članice ne smejo sprejeti strožjih določb.
- 37 Kljub temu je treba poudariti, da člen 3(2) Direktive 2008/68 dovoljuje prevoz nevarnega blaga le, če so izpolnjeni pogoji, določeni zlasti v oddelku I.1 Priloge I k tej direktivi, ki napotuje na prilogi A in B k ADR v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, in sicer ADR 2015.
- 38 Del 6 Priloge A in del 9 priloge B k ADR 2015 pa vsebujeta „zahteve glede izdelave“. Zato je treba pojem „zahteve glede izdelave“ iz člena 5(1) Direktive 2008/68 razumeti s sklicevanjem na ustrezne zahteve iz navedenih delov teh prilog, tako da države članice nimajo pravice predpisati strožjih zahtev.

- 39 Glede, natančneje, cisterne, namenjene za prevoz UNP, iz postopka v glavni stvari je treba poudariti, da je treba v skladu s povezanimi določbami Priloge A, del 4, poglavje 4.3(4.3.2.1.2) in (4.3.3.1.1) ter poglavje 6.8(6.8.3.1.1) in (6.8.5.1.1) ADR 2015 v povezavi s preglednico A poglavja 3.2 te priloge prevoz UNP kot nevarnega blaga iz razreda 2 opraviti s cisternami za prevoz, katerih posode so izdelane iz kovinskih materialov. Poudariti je treba tudi, da Priloga A, del 6, poglavje 6.8, k ADR 2015 med drugim vsebuje „zahteve glede izdelave“, ki se uporabljajo zlasti za cisterne za prevoz, katerih posode so izdelane iz kovinskih materialov.
- 40 Iz tega izhaja, da je treba v zvezi s cisternami, namenjenimi za prevoz UNP, pojem „zahteve glede izdelave“ iz člena 5(1) Direktive 2008/68 razumeti tako, da ustreza „zahtevam glede izdelave“, opredeljenim v Prilogi A, del 6, poglavje 6.8, k ADR 2015, in zlasti podrejenim pravilom iz odstavkov 6.8.2.1, 6.8.3.1 in 6.8.5.1 tega poglavja ter posebnim določbam TA4, T9 in T3, ki so v odstavku 6.8.4 navedenega poglavja in se uporabljajo za take cisterne za prevoz na podlagi preglednice A, ki je v Prilogi A, del 3, poglavje 3.2, k ADR 2015.
- 41 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da iz člena 5(1) Direktive 2008/68 izhaja, da države članice v zvezi z nacionalnim prevozom UNP, ki se med drugim opravlja s cisternami za prevoz, registriranimi ali danimi v uporabo na njihovem ozemlju, iz varnostnih razlogov ne smejo uporabiti zahtev glede izdelave, ki bi bile strožje od tistih, ki so izrecno določene v Prilogi A, del 6, poglavje 6.8, k ADR 2015.
- 42 Čeprav je v obravnavanem primeru res, da priloga A, del 6, poglavje 6.8, k ADR 2015 vsebuje več zahtev glede izdelave zaščitne prevleke ali toplotne izolacije posode za cisterno ali cisterne, kot so navedene v odstavkih 6.8.2.1.9 in od 6.8.2.1.24 do 6.8.2.1.26 tega poglavja, je treba ugotoviti, da ne vsebuje nobene zahteve, ki bi nalagala prevleko, odporno proti vročini, kakršna je ta, ki se zahteva v postopku v glavni stvari, in sicer prevleko, odporno proti vročini, ki lahko časovno zamakne možnost BLEVE za vsaj 75 minut po začetku požara.
- 43 Iz tega sledi, da člen 5(1) Direktive 2008/68 nasprotuje temu, da države članice glede nacionalnega prevoza nevarnega blaga, ki se med drugim opravi z vozili, registriranimi ali danimi v uporabo na njihovem ozemlju, zaradi varnosti med prevozom naložijo, da so ta vozila opremljena s prevleko, odporno proti vročini, ki ni določena z zahtevami iz ADR na področju izdelave, saj taka prevleka pomeni strožjo zahtevo glede izdelave, ki je s to določbo Direktive prepovedana.
- 44 Te razlage ne omaja dejstvo, da je bila zahteva, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, če je določena v nasprotju s členom 5(1) Direktive 2008/68, prvič, naložena bencinskemu servisu, in ne neposredno lastnikom ali upravljavcem cistern za prevoz, in drugič, sprejeta v posamičnem primeru, in ne v okviru splošne zavezujoče določbe.
- 45 Člen 5(1) Direktive 2008/68 namreč državam članicam nalaga jasno, splošno in absolutno prepoved, ki jo morajo spoštovati v vseh okoliščinah in na kakršen koli način, pri čemer je treba pojasniti, da v skladu s členom 1(1) Direktive 2008/68 pojem „prevoz“ zajema tudi postopke raztovarjanja nevarnega blaga, kot je ta, ki se opravi ob oskrbi bencinskega servisa z UNP.
- 46 Tako člen 5(1) Direktive 2008/68 nasprotuje vsakemu ukrepu države članice, vključno z ukrepom, ki ga občinski organ sprejme v obliki posamične upravne odločbe – kakršna je okoljsko dovoljenje iz postopka v glavni stvari – ki bi bila v nasprotju s prepovedjo iz te določbe, tudi če bi tak ukrep upravljavcem cistern za prevoz, ki imajo interes ali so zadolženi za zagotavljanje oskrbe naslovnika tega ukrepa z UNP, le posredno nalagal zahtevo glede izdelave.
- 47 Poleg tega dejstvo, da so nizozemski organi uvedli Safety Deal in sprejeli okrožnico z dne 14. junija 2016, da bi na nacionalni ravni zagotovili, da so cisterne za prevoz, ki se uporabljajo za oskrbo bencinskih servisov na nizozemskem ozemlju z UNP, opremljene z zadevno posebno prevleko, odporno proti vročini, nikakor ne more vplivati na odgovor, ki ga je treba dati na prvo vprašanje, saj

naj z uporabo takih instrumentov nikakor ne bi bilo mogoče utemeljiti upravne odločbe, kakršna je okoljsko dovoljenje iz postopka v glavni stvari, s katero bi bila naložena zahteva glede izdelave, ki je prepovedana s členom 5(1) Direktive 2008/68.

- 48 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar je Komisija v bistvu trdila v pisnih stališčih, iz člena 1(5) Direktive 2008/68 ni mogoče sklepati, da imajo države članice možnost, da iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom, določijo strožje zahteve od tistih, ki jih glede izdelave določa ADR.
- 49 Člen 1(5) Direktive 2008/68 določa, da lahko države članice urejajo ali prepovejo prevoz nevarnega blaga na svojem ozemlju, in sicer izključno iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom.
- 50 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 45 in 46 sklepnih predlogov, sta člen 1(5) in člen 5(1) Direktive 2008/68, ki ju je treba razlagati ozko, ker pomenita izjemi od splošnega pravila, določenega v členu 3(1) in (2) te direktive, na podlagi katerega za prevoz nevarnega blaga veljajo prepovedi in dovoljenja iz ustreznih prilog k navedeni direktivi, med seboj logično povezana, ker državam članicam omogočata, da iz različnih razlogov odstopajo od tega splošnega pravila.
- 51 Glede člena 1(5) Direktive 2008/68 je treba poudariti – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 46 sklepnih predlogov – da uporaba prislova „izključno“ v tej določbi pomeni, da lahko države članice prevoz blaga na svojem ozemlju uredijo ali prepovejo le iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom, to je iz razlogov, ki ne smejo imeti nikakršne povezave z varnostjo med prevozom.
- 52 To razlago člena 1(5) Direktive 2008/68 potrjuje tudi cilj, ki se želi doseči s to direktivo. Iz uvodnih izjav 1, 5 in 22 navedene direktive je namreč razvidno, da je njen namen, da se čezmejni in nacionalni cestni prevoz nevarnega blaga po cesti, železnici ali celinskih plovnih poteh v Uniji izvaja pod najboljšimi možnimi varnostnimi pogoji, saj se je zakonodajalec Unije odločil, da bo med drugim uporabil varnostne predpise iz prilog A in B k ADR tako, da bo zagotovil enotno uporabo usklajenih varnostnih predpisov po vsej Uniji in delovanje skupnega prevoznega trga.
- 53 V teh okoliščinah in ob upoštevanju dejstva, da je v skladu z edino uvodno izjavo ADR namen pravil iz tega sporazuma, katerega del so zahteve glede izdelave, povečati varnost cestnega prevoza, države članice ob upoštevanju odstopanj, ki so izrecno določena v členu 6 Direktive 2008/68, ne morejo na podlagi člena 1(5) te direktive določiti drugih varnostnih predpisov za prevoz od tistih, ki so določeni z navedeno direktivo in prilogama A in B k ADR, saj bi sicer tvegale, da bi bil ogrožen dvojni cilj harmonizacije varnostnih predpisov in zagotavljanja delovanja skupnega prevoznega trga, s čimer bi poleg tega ovrgle presojo zakonodajalca Unije, v skladu s katero se šteje, da se z varnostnimi predpisi za prevoz, predpisanimi s to direktivo in prilogama k ADR, zagotavljajo najboljši možni varnostni pogoji.
- 54 Zato lahko država članica, kadar želi na podlagi člena 1(5) Direktive 2008/68 urediti ali prepovedati prevoz nevarnega blaga na svojem ozemlju, to stori le iz razlogov, ki niso povezani z varnostjo med prevozom, sicer bi bili ogroženi cilji, ki se želijo doseči s to direktivo. Čeprav so taki razlogi – kot izhaja iz uvodne izjave 11 navedene direktive – lahko povezani z nacionalno varnostjo ali varstvom okolja, je za ohranitev teh ciljev pomembno, da taki razlogi, če so navedeni, dejansko niso povezani z varnostjo med prevozom. Natančneje, država članica ne sme pod pretvezo varstva okolja določiti zahtev glede izdelave, čeprav je namen takih zahtev, ki so v prilogah A in B k ADR, kot je bilo opozorjeno v prejšnji točki, povečanje varnosti med prevozom. Na tak razlog pa se je mogoče sklicevati, kot je nemška vlada v bistvu navedla v pisnih stališčih, na primer za ureditev ali prepoved prevoza nevarnega blaga čez okoljsko občutljiva območja na ozemlju zadevne države članice, saj ureditev v tem smislu v ničemer ne vpliva na varnost med prevozom.

- 55 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da države članice niti na podlagi člena 1(5) Direktive 2008/68 niti na podlagi člena 5(1) te direktive ne morejo določiti zahtev glede izdelave, kot je zadevna prevleka, odporna proti vročini.
- 56 Poleg tega je treba ne glede na to, da naj bi se v skladu z navedbami sveta v pisnih stališčih bencinski servis iz postopka v glavni stvari oskrboval z UNP izključno z vozili nizozemskega dobavitelja, opremljenimi s prevleko, odporno proti vročini, pojasniti, da se – če se zahteva glede izdelave, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, naloži posredno upravljavcem cistern za prevoz UNP z dovoljenjem, izdanim bencinskemu servisu – s tako zahtevo lahko krši ne samo člen 5(1) Direktive 2008/68 glede dobav UNP, opravljenih v okviru nacionalnega prevoza s cisternami za prevoz, registriranimi na ozemlju zadevne države članice, ampak tudi – kot je razvidno iz točke 55 te sodbe – člen 1(5) Direktive 2008/68 glede vse dobave UNP, ki bi bila med drugim lahko opravljena v okviru čezmejnega prevoza s cisternami za prevoz, registriranimi v drugi državi članici.
- 57 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(1) Direktive 2008/68 razlagati tako, da nasprotuje določitvi zahtev glede izdelave, ki so strožje od zahtev iz prilog A in B k ADR, kot je zahteva, ki jo organi države članice na podlagi upravne odločbe, sprejete v obliki okoljskega dovoljenja, naložijo bencinskemu servisu, naj se oskrbuje z UNP samo s cisternami za prevoz, opremljenimi s posebno prevleko, odporno proti vročini, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.

Drugo vprašanje

- 58 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pravo Unije, zlasti načelo učinkovitosti nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki določa, da mora posameznik za to, da bi se lahko zahteva, ki je v nasprotju s pravom Unije, naložena z upravno odločbo, ki je neka kategorija posameznikov načeloma ne more pravno izpodbijati, razveljavila, ker ne bi bila izvršljiva, če bi se izvajala s poznejšo odločbo, dokazati, da zadevne zahteve na podlagi skrajšanega preizkusa, ki ne dopušča nobenega dvoma, glede na pravo Unije očitno ni mogoče sprejeti.

Dopustnost

- 59 Svet v pisnih stališčih meni, da drugo vprašanje ni povezano s sporom in je teoretično, ker upravna odločba iz postopka v glavni stvari pravno ni neizpodbojna in ker poznejša izvedbena odločba ni bila sprejeta. Ne da bi predlagala, naj se drugo vprašanje razglasi za nedopustno, se tudi nizozemska vlada v pisnih stališčih sklicuje na podobne ugotovitve.
- 60 Glede tega je treba opozoriti, da je samo nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo je treba sprejeti, pristojno, da glede na posebnosti zadeve, o kateri odloča, presodi potrebo za sprejetje predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predlaga Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago pravila prava Unije, načeloma dolžno odločati (sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 24, in z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 31).
- 61 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, le če je očitno, da zahtevana razlaga pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25, in z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 32).

- 62 Poleg tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso razlog za predlog za sprejetje predhodne odločbe ni izdaja svetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, ampak potreba po učinkoviti rešitvi spora (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 194 in navedena sodna praksa).
- 63 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče sicer ugotavlja, da tudi če bi bilo glede na odgovor Sodišča na prvo vprašanje ugotovljeno, da je trditev tožeče stranke, da se z zahtevo iz postopka v glavni stvari krši člen 5(1) Direktive 2008/68, utemeljena, samo taka ugotovitev temu sodišču zaradi člena 8:69a Awb ne bi omogočala, da to zahtevo razveljavi.
- 64 Poleg tega je res, da predložitveno sodišče v besedilu drugega vprašanja dejansko navaja „izvedbeno odločbo, katere namen je zagotoviti spoštovanje zahteve v dovoljenju, ki je ni več mogoče pravno izpodbijati in ki je v nasprotju s pravom Unije“, in da nikjer v predložitveni odločbi ne navaja obstoja odločbe, ki naj bi jo svet sprejel za izvajanje zahteve, naložene v njegovi odločbi z dne 18. januarja 2016.
- 65 Ob tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da se je X v okviru tožbe skliceval na načelo nizozemskega upravnega prava, v skladu s katerim z dovoljenjem ni mogoče naložiti nobene zahteve, glede katere pristojni organ ne more zagotoviti, da jo bo naslovnik spoštoval. Predložitveno sodišče ob tem, da priznava, da se X lahko sklicuje na to načelo, iz tega sklepa, da bi bilo zahtevo iz postopka v glavni stvari mogoče razveljaviti, če bi bilo treba šteti, da je zaradi neskladnosti s členom 5(1) Direktive 2008/68 ni mogoče izvajati. Poleg tega navaja, da mora to vprašanje vsebinsko presoditi že zdaj in ne v okviru morebitnega poznejšega postopka, katerega namen bi bil preveritev zakonitosti poznejše odločbe za izvajanje zahteve iz postopka v glavni stvari.
- 66 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče jasno navaja, da mora na podlagi nacionalnega prava o navedenem vprašanju odločiti v fazi postopka, ki poteka pred njim, čeprav se zdi, da svet odločbe o izvajanju zahteve iz postopka v glavni stvari še ni sprejel. Zato drugo vprašanje ni hipotetično in ustreza dejanski potrebi po učinkoviti rešitvi spora o glavni stvari.
- 67 Iz tega sledi, da je drugo vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 68 Najprej je treba opozoriti – kot je bilo navedeno v točkah 28 in 63 te sodbe – da predložitveno sodišče kljub odgovoru, ki je bil na prvo vprašanje podan v točki 57 te sodbe, zaradi člena 8:69a Awb ne bo moglo na predlog posameznika, kot je X, razveljaviti zahteve iz okoljskega dovoljenja v postopku v glavni stvari zgolj z razlogom, da je v nasprotju s členom 5(1) Direktive 2008/68, ker v skladu z ugotovitvami navedenega sodišča namen zadnjenavedene določbe ni varstvo interesa X, da pridobi fizično zaščito stanovanjske četrti v bližini zadevnega bencinskega servisa, tako da je treba za to zahtevo od te faze šteti, da je načeloma posameznik, kot je X, pravno ne more izpodbijati. Glede na to predložitveno sodišče izpostavlja, da na podlagi načela nizozemskega upravnega prava, v skladu s katerim z dovoljenjem – celo če ga posameznik, kot je X, načeloma ne more več pravno izpodbijati – ni mogoče naložiti nobene zahteve, glede katere pristojni organ s poznejšo odločbo za izvajanje te zahteve ne more zagotoviti, da jo bo naslovnik spoštoval, X lahko nazadnje doseže razveljavitev zadevne zahteve v okviru tožbe – ki se tudi obravnava pred predložitvenim sodiščem – zoper dovoljenje, s katerim je naložena ta zahteva, vendar le če je izpolnjeno merilo očitnosti, in sicer – kot je bilo navedeno v točki 29 te sodbe – pravilo nizozemskega prava, v skladu s katerim mora biti na podlagi skrajšanega preizkusa, ki ne dopušča nobenega dvoma, očitno, da zadevne zahteve ni bilo mogoče naložiti zaradi kršitve nadrejenih pravnih predpisov.

- 69 Glede tega je treba poudariti, da so, kadar ni ureditve Unije s tega področja, natančna postopkovna pravila za zaščito pravic, ki jih imajo osebe na podlagi prava Unije, določena v notranjem pravnem redu vsake države članice v skladu z načelom postopkovne avtonomije držav članic, vendar le če ta pravila niso manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in če dejansko ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 18. decembra 2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 70 V obravnavanem primeru je iz ugotovitev predložitvenega sodišča razvidno, da merilo očitnosti izpolnjuje načelo enakovrednosti, ker pri uporabi tega merila ni nobenega razlikovanja med neskladnostjo z nadrejenimi predpisi nacionalnega prava in neskladnostjo s predpisi prava Unije.
- 71 Nasprotno pa predložitveno sodišče dvomi o skladnosti navedenega merila z načelom učinkovitosti.
- 72 V okviru tega je treba spomniti, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Unije, preučiti ob upoštevanju umestitve te določbe v celotnem postopku, poteka tega postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. S tega vidika je treba po potrebi upoštevati načela, na katerih temelji nacionalni sodni sistem, kot so načelo varstva pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka (sodba z dne 16. julija 2020, Caixabank in Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 in C-259/19, EU:C:2020:578, točka 85 in navedena sodna praksa).
- 73 Predložitveno sodišče med drugim navaja, da je namen merila očitnosti, kot ga določa nizozemsko upravno pravo, ohraniti načelo pravne varnosti, tako da je mogoče izvršljivost in s tem zakonitost pravnomočnih odločb izpodbijati le, če je očitno, da so take odločbe v nasprotju z nadrejenimi pravnimi predpisi, kot so predpisi prava Unije.
- 74 Glede tega je treba spomniti, da je pravna varnost eno od splošnih načel, ki jih priznava pravo Unije. Tako je Sodišče med drugim razsodilo, da pravnomočnost upravne odločbe pripomore k pravni varnosti in da pravo Unije ne zahteva, da mora organ načeloma preizkusiti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna (sodba z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, točka 45 in navedena sodna praksa). Vendar je Sodišče pojasnilo, da je mogoče v nekaterih okoliščinah zaradi zagotovitve ravnotežja med zahtevo po pravni varnosti, na eni, in zahtevo po zakonitosti z vidika prava Unije, na drugi strani, upoštevati posebnosti zadevnih položajev in interesov (sodba z dne 4. oktobra 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 75 V tem okviru je iz pojasnil predložitvenega sodišča razvidno, da je namen nacionalnega postopkovnega pravila, ki je merilo očitnosti – ker posamezniku, kot je X, omogoča, da zahteva ugotovitev, da se zahteva iz pravnomočne odločbe ne more izvajati in da posledično doseže razveljavitev te zahteve, le če se ugotovi očitno nasprotje navedene zahteve s pravom Unije – najti pravično ravnotežje med načeloma pravne varnosti in zakonitosti glede na pravo Unije, pri čemer se prevladujoč pomen praviloma pripiše dokončnosti zadevne zahteve, da se ohrani pravna varnost, čeprav je pod strogimi pogoji mogoče priznati izjemo od tega.
- 76 Ob upoštevanju tega cilja je treba ugotoviti, da načelo učinkovitosti načeloma ne nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kakršno je merilo očitnosti.
- 77 Vendar se za zagotovitev, da se ta cilj dejansko doseže, to merilo ne bi smelo uporabljati tako strogo, da bi bila zaradi pogoja glede očitnega nasprotja s pravom Unije dejansko onemogočena možnost posameznika, kot je X, da doseže učinkovito razveljavitev zadevne zahteve.

- 78 Če bi bilo tako, namreč načelo učinkovitosti, ki zahteva, kot je bilo opozorjeno v točki 69 te sodbe, da nacionalna postopkovna določba ne onemogoča ali čezmerno otežuje uporabe prava Unije, očitno ne bi bilo spoštovano.
- 79 Poleg tega bi predložitveno sodišče lahko upoštevalo dejstvo, navedeno v točki 24 te sodbe, da so se nizozemski organi raje odločili, da z zavezujočo splošno določbo ne bodo naložili zahteve iz postopka v glavni stvari, ker so menili, da bi taka določba lahko kršila člen 5(1) Direktive 2008/68.
- 80 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s sodbama z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), in z dne 6. aprila 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), ki ju navaja predložitveno sodišče. Ti sodbi sta bili namreč izdani v drugačnem okviru od tistega, na katerem temelji postopek v glavni stvari, tako da nauk, ki iz njiju izhaja, za to zadevo ni upošteven.
- 81 Prvič, glede sodbe z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), je Sodišče v bistvu razsodilo, da načelo primarnosti prava Unije nalaga, da se pravnomočna upravna odločba, ki je v nasprotju s tem pravom, ne uporabi pri presoji utemeljenosti poznejše odločbe, ki temelji na prvi od teh odločb, pri čemer je Sodišče poleg tega pojasnilo, da se spor iz postopka, v katerem je bila izdana ta sodba, ne nanaša na zakonitost te prve odločbe. Postopek v glavni stvari pa se v bistvu nanaša na vprašanje, ali je pravilo nacionalnega postopkovnega prava, katerega uporaba omogoča prav neuporabo upravne odločbe, ki je v razmerju do neke kategorije posameznikov načeloma pravnomočna, v primeru očitne neskladnosti te odločbe s pravom Unije v skladu z načelom učinkovitosti.
- 82 Drugič, glede sodbe z dne 6. aprila 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), je Sodišče v bistvu razsodilo, da odločbe, s katero je naložena sankcija, ni mogoče obrazložiti zgolj z dejstvom, da je bila na podlagi iste ureditve že sprejeta pravnomočna odločba o vračilu nadomestila. Tak položaj pa ne ustreza položaju, na katerem temelji postopek v glavni stvari, ki se, kot je bilo opozorjeno v prejšnji točki te sodbe, v bistvu nanaša na neskladnost nacionalnega postopkovnega pravila, ki pod določenimi pogoji omogoča neuporabo pravnomočne upravne odločbe, z načelom učinkovitosti.
- 83 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da pravo Unije, zlasti načelo učinkovitosti ne nasprotuje postopkovnemu pravilu nacionalnega upravnega prava, ki določa, da mora posameznik za to, da bi se lahko zahteva, ki je v nasprotju s pravom Unije, naložena z upravno odločbo, ki je neka kategorija posameznikov načeloma ne more pravno izpodbijati, razveljavila, ker ne bi bila izvršljiva, če bi se izvajala s poznejšo odločbo, dokazati, da zadevne zahteve na podlagi skrajšanega preizkusa, ki ne dopušča nobenega dvoma, ob upoštevanju prava Unije očitno ni mogoče sprejeti, vendar le če se to pravilo – kar mora preveriti predložitveno sodišče – ne uporabi tako strogo, da bi bila dejansko onemogočena možnost posameznika, da doseže učinkovito razveljavitev zadevne zahteve.

Stroški

- 84 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- Člen 5(1) Direktive 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o notranjem prevozu nevarnega blaga, kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2014/103/EU z dne 21. novembra 2014, je treba razlagati tako, da nasprotuje določitvi zahtev glede izdelave, ki so strožje od zahtev iz prilog A in B k Evropskemu sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po cesti, sklenjenem v Ženevi 30. septembra 1957, v različici, ki je veljala 1. januarja 2015, kot je zahteva, ki jo organi države članice na podlagi**

upravne odločbe, sprejete v obliki okoljskega dovoljenja, naložijo bencinskemu servisu, naj se oskrbuje z utekočinjenim naftnim plinom samo s cisternami za prevoz, opremljenimi s posebno prevleko, odporno proti vročini, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.

2. Pravo Unije, zlasti načelo učinkovitosti, ne nasprotuje postopkovnemu pravilu nacionalnega upravnega prava, ki določa, da mora posameznik za to, da bi se lahko zahtevala, ki je v nasprotju s pravom Unije, naložena z upravno odločbo, ki je neka kategorija posameznikov načeloma ne more pravno izpodbijati, razveljavila, ker ne bi bila izvršljiva, če bi se izvajala s poznejšo odločbo, dokazati, da zadevne zahteve na podlagi skrajšanega preizkusa, ki ne dopušča nobenega dvoma, ob upoštevanju prava Unije očitno ni mogoče sprejeti, vendar le če se to pravilo – kar mora preveriti predložitveno sodišče – ne uporabi tako strogo, da bi bila dejansko onemogočena možnost posameznika, da doseže učinkovito razveljavitev zadevne zahteve.

Podpisi