



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 28 januari 2021¹

Mål C-120/19

**X,
ytterligare deltagare i målet:
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,
Tamoil Nederland BV**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Transport av farligt gods – Begreppet konstruktionskrav –
Kravet att en tankstation för gasol får ta emot gasolleverans endast från gasoltankbilar som har
värmeskydd – Överenskommelser avseende detta värmeskydd – Presumption om laglighet avseende
detta krav”

1. I förevarande mål, som hänskjutits till domstolen, ställs två skilda frågor – den ena gäller den korrekta tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar,² närmare bestämt artiklarna 1.5 och 5.1 i det direktivet, och den andra gäller effektivitetsprincipen och de begränsningar som principen innebär för medlemsstaternas processuella regler. Dessa frågor har uppkommit i samband med ett rättsligt ifrågasättande av vissa krav som åläggs en tankstation för gasol i samband med ett miljötillstånd som kräver att tankstationen för gasol endast tar emot leverans av kondenserad petroleumgas (LPG) som uppfyller vissa särskilda säkerhetskrav. Den första frågan gäller huruvida dessa villkor är förenliga med unionsrätten, särskilt direktiv 2008/68/EG, och den andra frågan är huruvida dessa villkor är verkställbara om det visar sig att de strider mot unionsrätten.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktiv 2008/68

2. I skäl 5 i direktiv 2008/68 anges att det i Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg,³ i reglementet för internationell transport av farligt gods på järnväg och i Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på inre vattenvägar fastställs enhetliga regler för säkra internationella transporter av farligt gods. Reglerna ska även omfatta nationella transporter, dels för att villkoren för transport av farligt gods ska kunna harmoniseras i hela unionen, dels för att säkerställa att den gemensamma transportmarknaden fungerar väl.

¹ Originalspråk: engelska.

² EGT L 260, 2008, s. 13.

³ Den europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR), upprättad i Genève den 30 september 1957 under överinseende av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (nedan kallad ADR).

3. I skäl 13 i direktiv 2008/68/EG anges vidare att varje medlemsstat även i fortsättningen ska ha rätt att tillämpa striktare regler beträffande nationell transport som utförs med transportmedel som är registrerade i medlemsstaten eller som tas i bruk inom dess territorium.

4. I skäl 22 i direktiv 2008/68/EG fastslås att målen för direktivet är att säkra en enhetlig tillämpning av harmoniserade säkerhetsregler i hela unionen och en hög säkerhetsnivå inom nationell och internationell transport.

5. I artikel 1 i direktiv 2008/68/EG, som har rubriken "Tillämpningsområde", anges följande:

"1. Detta direktiv ska tillämpas på transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar inom eller mellan medlemsstater, samt på lastning och lossning ...

...

5. Medlemsstaterna får reglera eller förbjuda transport av farligt gods på sitt territorium, men endast av andra skäl än säkerheten under transport."

6. I artikel 3 i direktiv 2008/68/EG, med rubriken "Allmänna bestämmelser", anges följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 får farligt gods inte transporteras om det omfattas av förbud enligt bilaga I avsnitt I.1 ...

2. Utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om marknadstillträde och de allmänna reglerna för godstransport ska det vara tillåtet att transportera farligt gods under förutsättning att de villkor som fastställs i bilaga I avsnitt I.1 ..."

7. I artikel 5, med rubriken "Begränsningar av transportsäkerhetsskäl", anges följande:

"1. Medlemsstaterna får, av transportsäkerhetsskäl, tillämpa striktare regler, utom vad gäller konstruktionskraven, beträffande nationell transport av farligt gods som utförs med fordon, vagnar och fartyg i inlandssjöfart som är registrerade i medlemsstaten eller som tas i bruk inom dess territorium."

8. I bilaga I, med rubriken "Transport på väg", anges följande i punkt I.1 (ADR):

"I bilagorna A och B till ADR ..., ska 'kontraktsslutande part' ersättas med 'medlemsstat' i lämpliga fall."

B. Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg

9. Bilaga A till ADR innehåller följande definitioner i punkt 1.2.1 ("Definitioner"):

"'Kondenserad petroleumgas' (LPG – Liquefied Petroleum Gas): Under lågt tryck kondenserad gas som består av en eller flera lätta kolväten vilka endast tillordnats UN 1011, 1075, 1965, 1969 eller 1978 och som i huvudsak består av propan, propen, butan, butanisomerer, buten med spår av andra kolvätegaser.

...

'Skyddsbeklädnad' (för tankar): Innerbeklädnad (liner) eller invändig beläggning som skyddar det metalliska tankmaterialet mot de ämnen som ska transporteras.

Anm.: Denna definition gäller inte för en innerbeklädnad (liner) eller invändig beläggning som endast används för att skydda ämnet som ska transporteras.

...

”Tankskal’: Den del av en tank vilken innesluter ämnet, inklusive öppningar och förslutningar, men utan driftsutrustning och utvändiga struktureldelar.

...

”Tank’: Ett tankskal med driftsutrustning och struktureldelar. ...

...

”Tankfordon’: Fordon, byggt för transport av gaser, vätskor, pulverformiga eller granulerade ämnen, och som består av en eller flera fasta tankar. Utöver själva fordonet eller det chassi som används i dess ställe, består ett tankfordon av ett eller flera tankskal, med tillbehör och anordningar för att fästa dem till fordonet eller chassienheterna.

...”

C. Nederländsk rätt

10. Artikel 8:69a i Algemene wet bestuursrecht (Nederländernas förvaltningslag) har följande lydelse:

”Förvaltningsdomaren får inte ogiltigförklara ett beslut på grund av att det strider mot en skriftlig eller oskriven rättsregel eller en allmän rättsprincip, om denna regel eller denna princip uppenbarligen inte syftar till att skydda intressen hos den eller de personer som åberopar den.”

II. De faktiska omständigheterna, det nationella målet och tolkningsfrågorna

11. Tvisten vid den nationella domstolen avser talan som väckts av en invånare (nedan kallad ”X”) i den nederländska staden Purmerend för att bestrida vissa villkor som är knutna till ett miljötillstånd som utfärdats till den som driver en tankstation för gasol. Enligt begäran om förhandsavgörande är det slutliga syftet med X talan inte att upphäva dessa villkor, utan snarare att få försäljningen av gasol från tankstationen förbjuden. X är bekymrad över säkerhetsfrågorna i samband med försäljningen av gasol i ett bostadsområde.

12. Tankstationen för gasol har haft tillstånd att sälja gasol sedan den 8 november 1977. Den 30 mars 1998 beviljade College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (borgmästare och kommunstyrelse i Purmerend) (nedan kallat kollegiet) ett tillstånd för anläggningen i enlighet med den nederländska lagen om miljöförvaltning (nedan kallad Wet milieubeheer). Tillståndet har senare ändrats vid flera tillfällen. Den 18 januari 2016 lades två villkor till i miljötillståndet för de fordon som skulle förse tankstationen med gasol. Dels ett krav på att dessa fordon skulle utrustas med ett värmeskydd,⁴ dels ett krav på att fordonen skulle förses med en förbättrad (och säkrare) påfyllningsslang. Enligt de yttranden som kollegiet lämnat till domstolen har dessa ytterligare villkor lagts till de villkor som är knutna till miljötillståndet på begäran av den som driver tankstationen för gasol för att höja säkerhetsnivån för tankstationen så att den skulle kunna behålla sitt miljötillstånd enligt nya, strängare normer än de som tidigare gällt för den.

⁴ På nederländska: ”hittewerende bekleding”.

13. De ytterligare kraven infördes nästan samtidigt med kollegiets behandling av ett klagomål från X mot miljötillståndet för tankstationen för gasol. Enligt kollegiet är tankstationen för gasol enligt lag skyldig att uppfylla de ytterligare villkoren, vilket minskar risken för en katastrofal händelse till en nivå som anses godtagbar.

14. X har yrkat att två villkor i miljötillståndet ska ogiltigförklaras, nämligen villkoret att tankstationen för gasol endast får ta emot gasol som levereras av gasoltankbilar som är utrustade med ett värmeskydd och villkoret gällande tankbilens påfyllningsslang för gasol. X motsätter sig inte villkoren som sådana, men yrkar att de ska ogiltigförklaras med motiveringen att de inte är verkställbara, eftersom de strider mot unionsrätten. Det yttersta syftet med X bestridande är att få miljötillståndet indraget för tankstationen för gasol. Utan den ökade säkerhet som villkoren ger skulle det krävas större säkerhetsavstånd till relativt känsliga objekt, och tankstationen för gasol skulle på grund av sitt läge inte kunna uppfylla dessa större säkerhetsavstånd.

15. I målet vid den hänskjutande domstolen har X närmare bestämt hävdade att de två villkoren strider mot direktiv 2008/68 och/eller artikel 34 i FEUF och därför inte är verkställbara.

16. Den hänskjutande domstolen har dragit slutsatsen att kollegiet enligt nederländsk rätt inte har rätt att knyta villkor som inte är verkställbara till miljötillståndet, och att X som granne till tankstationen för gasol har ett intresse av att villkoren är verkställbara. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att den måste pröva innehållet i X påstående att villkoren inte är verkställbara och därför endast ger intryck av säkerhet.

17. Den hänskjutande domstolen ansåg att villkoret gällande påfyllningsslangen inte strider mot bestämmelserna i direktiv 2008/68 och att detta villkor följaktligen kan upprätthållas. De hänskjutna frågorna avser således inte kravet på påfyllningsslangen, men beslutet om hänskjutande innehåller fortfarande en detaljerad beskrivning av detta krav.

18. Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1. a) Ska artikel 5.1 i direktiv 2008/68/EG tolkas så, att denna utgör hinder för ett tillståndskrav för en tankstation för gasol enligt vilket den enskilda tankstationen uteslutande får ta emot leveranser av gasol från tankbilar klädda med värmebeständigt material, trots att denna förpliktelse inte direkt har ålagts en eller flera tankbilsoperatörer?
- b) Har det för svaret på den första frågan betydelse att medlemsstaten har träffat en säkerhetsöverenskommelse med marknadsorganisationer inom gasolbranschen (bland annat operatörer av tankstationer för gasol, samt tillverkare, återförsäljare och transportörer av gasol) om att gasoltankbilar ska vara klädda med värmebeständigt material, att parterna i överenskommelsen har förbundit sig att tillämpa kravet på att bilarna ska vara klädda med värmebeständigt material och att medlemsstaten i anslutning till detta har utfärdat ett cirkulär om säkerhetsdistans för yttre säkerhet på tankstationer för gasol vid beslut med återverkningar för följderna av en olycka, i vilket ytterligare riskhanteringsriktlinjer fastställs med utgångspunkt i att tankstationerna för gasol tar emot gasolleveranser från tankbilar som är klädda med värmebeständigt material?

2. a) Om en nationell domstol bedömer lagenligheten i ett förvaltningsbeslut som syftar till att driva igenom efterlevnaden av ett tillståndskrav som inte kan angripas i domstol och som strider mot unionsrätten:
- är det då enligt unionsrätten, närmare bestämt EU-domstolens praxis om nationell processuell autonomi, tillåtet för den nationella domstolen att i princip utgå från att ett sådant tillståndskrav är lagenligt, såvitt det inte är uppenbart att kravet strider mot högre rätt, däribland unionsrätten? Om så är fallet, är enligt unionsrätten (ytterligare) villkor förenade med detta undantag?
 - Eller medför unionsrätten, även med beaktande av domarna *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212) och *Man Sugar* (C-274/04, EU:C:2006:233), att den nationella domstolen inte ska beakta ett sådant tillståndskrav på grund av att det strider mot unionsrätten?
- b) Har det för svaret på fråga 2 a betydelse huruvida verkställighetsbeslutet innebär en reparativ påföljd (remedy) eller en straffpåföljd (criminal charge)?”

19. Skriftliga synpunkter lämnades av College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (nedan kallat kollegiet), den tyska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen.

20. Inledningsvis ställde domstolen två frågor för muntligt besvarande till de parter som avsåg att delta i den planerade förhandlingen. På grund av covid-19-pandemin ställdes förhandlingen in och de två frågorna ställdes i stället till de parter som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol för skriftligt besvarande.

21. Frågorna var följande:

”Kan medlemsstaterna, i enlighet med artikel 1.5 i direktiv 2008/68, jämförd med artikel 5.1 i det direktivet, tillämpa striktare krav om tillämpningen av dessa krav motiveras av andra skäl än transportsäkerhet, till exempel miljöskydd?

Om så är fallet, vilka konsekvenser bör man dra av detta i svaret på den första frågan?”

22. Kollegiet, den tyska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har lämnat skriftliga svar på frågorna.

III. Min bedömning

A. Fråga 1

1. Inledande anmärkningar avseende fråga 1

23. I fråga 1 a, såsom denna ställs av den hänskjutande domstolen, begärs endast att domstolen ska klargöra tillämpningen av artikel 5.1 i direktiv 2008/68. Den hänskjutande domstolen är emellertid i själva verket intresserad av frågan huruvida de villkor som är knutna till miljötillståndet för gasoltankbilar och som gör det möjligt för tankstationen för gasol i Purmerend att ta emot leveranser, nämligen kravet på värmeskyddet och kravet gällande påfyllningsslangen, inte är verkställbara eftersom de strider mot unionsrätten (och närmare bestämt mot bestämmelserna i direktiv 2008/68). Om dessa villkor inte är verkställbara, och tankstationen för gasol i praktiken är fri att ta emot leveranser från alla

gasoltankbilar som uppfyller säkerhetskraven i direktiv 2008/68, är det möjligt att tankstationen för gasol i Purmerend inte uppfyller de säkerhetsnormer som krävs enligt nederländsk lagstiftning. Om villkoren är rättsligt bindande förefaller det – enligt beslutet om hänskjutande – som om de erforderliga säkerhetsnormerna för tankstationer för gasol uppfylls.

24. Den hänskjutande domstolen ansåg att kravet gällande påfyllningsslangen inte stred mot unionsrätten och har därför inte begärt något klagande avseende detta krav. Jag är inte övertygad om att denna slutsats är korrekt, och för att ge den hänskjutande domstolen svar som är användbara för att lösa frågorna i målet vid den nationella domstolen kommer jag därför att ge domstolen råd om hur den kan ge den hänskjutande domstolen vägledning även om detta krav.

25. Den hänskjutande domstolen har helt logiskt delat in sin fråga i två delar: En fråga 1 a och b om huruvida villkoren strider mot unionsrätten och en fråga 2 a och b om huruvida villkoren kan vara verkställbara även om de i sak strider mot unionsrätten, eftersom beslutet om villkoren inte kan angripas i domstol enligt nederländsk processrätt.

26. Kommissionen har i sina skriftliga inlagor föreslagit att artikel 1.5 i direktiv 2008/68 kan vara relevant för frågan huruvida villkoren är tillåtna, och domstolen har ställt de två frågor som nämns ovan i punkt 21 till de berörda parterna och därigenom gett dem möjlighet att yttra sig i denna fråga.

27. I enlighet med direktivets struktur och logik kommer jag först att ta upp argumenten om artikel 1.5 – både när det gäller kravet på värmeskydd och kravet gällande påfyllningsslangen – innan jag övergår till analysen av artikel 5.1.

28. Fråga 1 b gäller de möjliga effekterna av säkerhetsöverenskommelsen⁵ och cirkuläret⁶ på svaret på fråga 1 a. Jag kommer att ta upp denna delfråga tillsammans med fråga 1 a.

2. Syftet med direktiv 2008/68

29. Direktiv 2008/68 antogs för att ersätta direktiven 94/55⁷ och 96/49⁸ och inrätta en gemensam ordning som omfattar alla aspekter av transport av farligt gods (på väg, järnväg eller inre vattenvägar).⁹ Detta uppnås med direktiv 2008/68 genom att bestämmelserna om internationell transport av farligt gods i tre internationella avtal utvidgas till att omfatta transporter inom och mellan medlemsstaterna i syfte att harmonisera villkoren för transport av farligt gods och ”säkerställa att den gemensamma transportmarknaden fungerar väl”.¹⁰ De syften med direktivet som anges är att ”säkra en enhetlig tillämpning av harmoniserade säkerhetsregler i hela [unionen] och en ”hög säkerhetsnivå inom nationell och internationell transport”.¹¹

5 Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens (nedan kallad säkerhetsöverenskommelsen).

6 Circulaire effectdistanen external veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (nedan kallat cirkuläret).

7 Rådets direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 319, 1994, s. 7).

8 Rådets direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 235, 1996, s. 25).

9 Se skäl 3 i direktiv 2008/68.

10 Se artikel 1.1 och skäl 5 i direktiv 2008/68.

11 Se skäl 22 i direktiv 2008/68.

3. Går kraven (värmeskydd, påfyllningsslang) längre än vad som föreskrivs i direktivet och i ADR?

30. Den hänskjutande domstolens frågor förutsätter att kravet på värmeskydd i villkoren för miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend går utöver vad som i allmänhet krävs för gasoltankbilar enligt direktiv 2008/68 och enligt ADR. Tilläggsanalysen i beslutet om hänskjutande avseende påfyllningsslangen förutsätter detsamma. Om dessa krav inte gick utöver vad som krävs enligt direktivet skulle de hänskjutna frågorna sakna betydelse. Ingen av de parter som inkommit med synpunkter har hävdats något annat. Det framgår också av beslutet om hänskjutande att den nederländska regeringen avstod från att införa motsvarande värmeskyddskrav i säkerhetsöverenskommelsen i form av bindande, allmänna regler som är tillämpliga på nationell nivå, på grund av farhågor om att detta skulle strida mot artikel 5.1 i direktiv 2008/68.¹²

31. Jag har därför grundat min analys på antagandet att kravet på värmeskydd och kravet gällande påfyllningsslangen båda är krav som går utöver de krav som en gasoltankbilsoperatör behöver uppfylla för att uppfylla kraven i direktiv 2008/68.

4. Är direktiv 2008/68 tillämpligt på villkoren i ett miljötillstånd, såsom miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend?

32. Den nederländska regeringen och kollegiet har i sina skriftliga inlagor konstaterat att de villkor som är knutna till miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2008/68. I detta sammanhang har kollegiet betonat att de villkor som är knutna till miljötillståndet är riktade till den som driver tankstationen för gasol och inte till transportören eller operatören av gasoltankbilar.

33. Kollegiet har vidare betonat att de villkor som är knutna till ett miljötillstånd avser verksamheten vid en "anläggning" och att det av tillståndets natur framgår att det inte är möjligt att genom det införa några konstruktionskrav eller för den delen andra krav som är tillämpliga på gasoltankbilar.

34. Kollegiet påpekar också att de villkor som är knutna till tillståndet inte är allmänna konstruktionsvillkor. De gäller inte alla gasoltankbilar (oavsett registreringsort eller var de sattes i omlopp) eller alla tankstationer för gasol i Nederländerna. De förbjuder endast den som driver tankstationen för gasol i Purmerend att ta emot leveranser från en gasoltankbil som inte är utrustad med det erforderliga värmeskyddet (och, bör jag tillägga, påfyllningsslangen).

35. Kollegiet har också noterat att de två villkoren för värmeskyddet och påfyllningsslangen infördes på begäran av den som driver tankstationen för gasol.

36. Inget av dessa argument är enligt min mening övertygande.

37. Enligt skäl 22 syftar direktiv 2008/68 till att uppnå två mål, att "säkra en enhetlig tillämpning av harmoniserade säkerhetsregler i hela [unionen]" och "hög säkerhetsnivå inom nationell och internationell transport". Direktivet gör detta genom att i huvudsak importera reglerna i tre internationella avtal om internationell transport av farligt gods och utvidga dem till att omfatta transporter av sådant gods inom unionen,¹³ med vissa begränsade undantag. I det aktuella fallet är det av dessa tre internationella överenskommelser endast ADR som är intressant.

38. Enligt artikel 3.2 i direktiv 2008/68 är medlemsstaterna skyldiga att tillåta transport av farligt gods under förutsättning att de villkor som fastställs i direktivet följs.

¹² Se beslutet om hänskjutande, punkt 44.

¹³ Se skäl 4 och 5 i direktivet.

39. Det miljötillstånd som kollegiet utfärdat till tankstationen för gasol i Purmerend och de villkor som är knutna till detta är helt klart rättsakter från en decentraliserad offentlig myndighet. Effekten av de villkor som är knutna till miljötillståndet är att begränsa de fordon som effektivt kan betjäna just denna tankstation för gasol genom att kräva att den som driver tankstationen för gasol avstår från att ta emot leveranser från tankbilar som – även om de helt uppfyller kraven i direktiv 2008/68 – inte uppfyller dessa ytterligare krav. Miljötillståndets karaktär som ett specifikt, enskilt förvaltningsbeslut saknar i detta sammanhang relevans.¹⁴

40. I den mån villkoren i miljötillståndet går längre än vad som krävs enligt direktiv 2008/68 strider dessa villkor därför mot direktivet, såvida inte villkoren kan motiveras enligt någon av de bestämmelser i direktiv 2008/68 som ger medlemsstaterna befogenhet att vidta striktare åtgärder. Om så inte är fallet bör dessa villkor därför som utgångspunkt inte vara verkställbara av de nederländska myndigheterna.

5. Är artikel 34 FEUF relevant för svaret på fråga 1?

41. Såsom den tyska regeringen har påpekat i punkt 34 i sina iakttagelser måste direktiv 2008/68, när det gäller säkerhetskraven för gasoltankbilar, anses föreskriva en uttömmande harmonisering på EU-nivå. Frågan om förenligheten av de två villkoren i miljötillståndet måste därför bedömas mot bakgrund av direktivets bestämmelser och inte mot bakgrund av primärrätten.¹⁵ Det är därför inte nödvändigt att analysera villkoren och de krav de medför mot bakgrund av artikel 34 FEUF. De hänskjutna frågorna kräver i vilket fall som helst inget klargörande i detta avseende.

6. Artikel 1.5 i direktiv 2008/68

42. Kommissionen har i sina skriftliga inlagor hävdade att villkoren skulle kunna tillåtas enligt artikel 1.5 i direktiv 2008/68, om de infördes av andra skäl än transportsäkerhet. Den tyska regeringen argumenterade i sitt skriftliga svar på domstolens frågor mot detta synsätt, medan kollegiet och den nederländska regeringen i sina svar argumenterade för det.

43. Den tyska regeringen hävdade i sitt svar att syftet med undantaget i artikel 1.5 är att göra det möjligt för de nationella myndigheterna att begränsa passage, exempelvis begränsningar av passage genom skyddade områden, av skäl såsom nationell säkerhet eller miljöskydd. Den utgår från en bokstavlig tolkning av bestämmelsens text, som ger medlemsstaterna möjlighet att reglera eller förbjuda "transporten"¹⁶ (i den mening som avses med transporten av varorna i fråga) inom sitt nationella territorium, och påpekar att denna bestämmelse enligt dess uppfattning inte kan motivera konstruktionskrav i den mening som avses i artikel 5.1.

44. Kollegiet hävdade i sitt svar att skälet till att villkoren infördes var att skydda miljön och skydda den yttre säkerheten vid tankstationen för gasol, som är belägen i ett bostadsområde, och att dessa skäl enligt kollegiet skilde sig från transportsäkerheten.

45. Jag vill först påpeka att artiklarna 1.5 och 5.1 i direktiv 2008/68 på ett kompletterande sätt anger under vilka omständigheter medlemsstaterna får "reglera eller förbjuda" transport av farligt gods inom sitt territorium av "andra skäl än säkerheten under transport" eller tillämpa "begränsningar av transportsäkerhetsskäl". I artikel 1.5 anges således vad medlemsstaterna kan göra inom direktivets tillämpningsområde av "andra skäl än säkerheten under transport", och i artikel 5.1 anges detsamma när det gäller vilka begränsningar medlemsstaterna kan införa "av transportsäkerhetsskäl".

14 Se dom av den 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punkterna 32 och 33).

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punkt 50) och dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 57).

16 På tyska: "Beförderung".

46. Medlemsstaternas valfrihet att reglera eller förbjuda transport av farligt gods i enlighet med artikel 1.5 i direktiv 2008/68 är ett undantag från den allmänna regeln i artikel 3.1 och 3.2, som innebär att farligt gods inte får transporteras om det är förbjudet enligt de relevanta bilagorna till direktivet, och att transport av sådant gods ska tillåtas om villkoren i dessa bilagor är uppfyllda. Som ett undantag från den allmänna regeln ska medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning enligt artikel 1.5 tolkas restriktivt. Denna slutsats får tydligt stöd av ordalydelsen i artikel 1.5, enligt vilken bestämmelser eller förbud för att vara tillåtna enligt den bestämmelsen måste ha införts *endast* av andra skäl än säkerheten under transport. Enligt den tydliga formuleringen i artikel 1.5 kan förordningar eller förbud som införts delvis på grund av säkerheten under transport inte omfattas av undantaget i den bestämmelsen.

47. Denna uppfattning stöds av de argument som nämns i punkt 43 ovan. Om artikel 1.5 i första hand är avsedd att ge medlemsstaterna handlingsfrihet att förbjuda eller reglera transport av farligt gods genom särskilt känsliga områden, vilket skulle kunna hävdas på grundval av skäl 11 i direktiv 2008/68,¹⁷ förefaller bestämningen ”endast” vara välplacerad. Om en medlemsstat beslutar att begränsa användningen av en viss rutt, till exempel genom ett miljöskyddsområde eller ett tätbefolkat område, skulle förbudet anses vara infört ”endast” av andra skäl än säkerheten under transport. Själva säkerheten under transporten skulle inte påverkas bara för att transporten måste gå en annan väg, men omgivningarna kan skyddas mot den risk som är förknippad med all transport av farligt gods. Dessa typer av åtgärder snedvrider eller splittrar inte heller den inre marknaden för transport av farligt gods.

48. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida villkoren i miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend infördes ”*enbart* av andra skäl än säkerheten under transport”. Det är dock svårt att föreställa sig ett mer symboliskt fall av transportsäkerhetsbestämmelser än konstruktionskrav för gasoltankbilar som syftar till att fördröja eller förhindra en BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion) vid brand i samband med en olycka.

49. På motsvarande sätt är det svårt att föreställa sig hur kravet på en *säkrare* påfyllningsslang skulle kunna tolkas som att det införs *endast* av andra skäl än säkerheten under transport, när ”transport” specifikt omfattar ”lastning och lossning” av lasten.¹⁸ Det angivna syftet med införandet av de två villkoren var att minska risken för en katastrofal händelse i samband med verksamhet – att leverera gasol – som består i att köra tankbilar till platsen i fråga, lossa gasolen och lämna platsen, vilket helt och hållet omfattas av begreppet ”transport”, såsom detta används i direktiv 2008/68.

50. Själva det faktum att villkoren i fråga ingick i ett miljötillstånd som syftade till att skydda omgivningen kring tankstationen för gasol i Purmerend kan enligt min mening inte ändra innehållet i vad villkoren kräver. De är endast tillämpliga på vägtransporter till tankstationen för gasol och på lossning av gasol med hjälp av tankbilar, och de syftar helt klart till att förebygga olyckor eller begränsa följderna av olyckor under transport, även vid lossning av lasten. Denna verksamhet omfattas helt och hållet av tillämpningsområdet för direktiv 2008/68, och vad begränsningarna kallas eller var de placeras kan enligt min åsikt inte ändra deras karaktär.

51. Den hänskjutande domstolen har särskilt ställt frågan om huruvida den säkerhetsöverenskommelse om att gasoltankbilar ska vara klädda med värmebeständigt material (nedan kallad säkerhetsöverenskommelsen) som den nederländska regeringen ingått med aktörerna på gasolmarknaden påverkar svaret på fråga 1 a.

¹⁷ I skäl 11 i direktiv 2008/68 anges följande: ”Varje medlemsstat bör även i fortsättningen ha rätt att reglera eller förbjuda transport av farligt gods på sitt territorium av andra skäl än transportsäkerhetsskäl, till exempel nationella säkerhetsskäl eller miljöskydd.”

¹⁸ Artikel 1.1 i direktiv 2008/68.

52. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida förekomsten av parallella åtaganden med samma eller liknande verkan som de villkor som är knutna till miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend, som ingåtts av marknadsaktörerna på gasolmarknaden i Nederländerna i form av ett privaträttsligt avtal, på något sätt kan ändra karaktären av de villkor som föreskrivs i miljötillståndet. Den parallella förekomsten av privaträttsliga skyldigheter kan enligt min mening inte ändra den offentlighetsrättsliga karaktären hos de villkor som är knutna till miljötillståndet för tankstationen för gasol eller de nederländska myndigheternas skyldighet att följa direktiv 2008/68.

53. Av dessa skäl anser jag att artikel 1.5 i direktiv 2008/68 inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönmässig bedömning när det gäller att införa säkerhetskrav – såsom kraven på värmeskydd och gällande påfyllningsslang i de ytterligare villkor som är knutna till miljötillståndet – som går utöver vad som krävs enligt direktiv 2008/68.

7. Artikel 5.1 i direktiv 2008/68

54. Enligt artikel 5.1 i direktiv 2008/68 får medlemsstaterna "tillämpa striktare regler" av transportsäkerhetsskäl under vissa begränsade omständigheter. De striktare reglerna måste gälla "nationella transporter" av farligt gods med fordon som är "registrerade i medlemsstaten eller som tas i bruk inom dess territorium", och dessa regler får inte vara "konstruktionskrav".

55. Det är uppenbart att de villkor som är knutna till miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend, såsom de beskrivs i beslutet om hänskjutande, ställer krav inte bara på fordon som används i nationella transporter utan även på fordon som används för gränsöverskridande transporter och som levererar gasol till tankstationen för gasol. Villkoren gäller lika för båda. På samma sätt gäller dessa villkor inte bara fordon som "är registrerade [...] eller som tas i bruk" i Nederländerna, utan oavsett i vilket land fordonet är registrerat. Redan av dessa skäl förefaller de villkor som är knutna till miljötillståndet avseende både värmeskyddet och påfyllningsslangen inte vara tillåtna enligt artikel 5.1 i direktiv 2008/68.

56. Den hänskjutande domstolen har emellertid i sin första fråga inriktat sig på en annan fråga: huruvida villkoren i miljötillståndet för tankstationen för gasol i Purmerend strider mot direktiv 2008/68 eftersom de är "konstruktionskrav" och följaktligen inte "striktare regler" som Nederländerna med stöd av undantaget i artikel 5.1 med giltighet skulle kunna införa om reglernas tillämpning begränsades till nationella transporter med fordon som registrerats eller tagits i bruk i Nederländerna. Den hänskjutande domstolen drog slutsatsen att kravet på påfyllningsslangen inte var ett "konstruktionskrav" i den bemärkelsen och begärde EU-domstolens vägledning om huruvida kravet på värmeskydd skulle betraktas som ett "konstruktionskrav" enligt den bestämmelsen.

57. I artikel 5.1 anges inte vad som avses med "konstruktionskrav". Bestämmelsen specificerar eller begränsar inte heller den typ av föremål som dessa "konstruktionskrav" bör avse. Av skäl 16 i direktiv 2008/68 framgår att "konstruktionskrav" kan avse både "transportmedel" och "transportutrustning", utan ytterligare förtydliganden av vad "utrustning" kan innebära.

58. Det är dock logiskt att förbudet mot "striktare" konstruktionskrav åtminstone skulle omfatta samma typ av transportmedel och transportutrustning som de som enligt ADR omfattas av "konstruktionskrav" eller krav gällande deras "konstruktion".

59. Ett "konstruktionskrav" förefaller – både när det gäller värmeskyddet och påfyllningsslangen – vara ett krav som avser utrustningens konstruktion, vilket innebär krav på utformningen, tillverkningen och de specifikationer som utrustningen måste uppfylla.¹⁹ Som exempel kan nämnas att punkt 6.7.2.2 i bilaga A till ADR innehåller "allmänna bestämmelser för "konstruktion och tillverkning" för tankskal, inklusive krav på en eventuell "beklädnad" för sådana tankskal.²⁰ Ett krav på att ett tankskal till en gasoltankbil ska vara utrustat med ett värmeskydd eller en värmebeständig beklädnad som uppfyller vissa tekniska kriterier bör tydligt betecknas som ett "konstruktionskrav" i den bemärkelsen.

60. Som ett ytterligare exempel krävs i punkt 6.2.1.3.1 i bilaga A till ADR att viss driftutrustning i form av "ventiler, rörledningar och andra anordningar som utsätts för tryck" ska vara "konstruerade och tillverkade" för att uppfylla vissa sprängtryckskrav. Sådana krav är "konstruktionskrav" i den naturliga betydelsen av uttrycket med avseende på denna "driftutrustning", liksom ytterligare tekniska specifikationer för både gasoltanken och påfyllningsslangen på en gasoltankbil.

61. Följaktligen anser jag att konstruktionskrav för gasoltankbilar, såsom kravet på ett värmeskydd eller en särskild påfyllningsslang, som går utöver vad som krävs enligt direktiv 2008/68, och som införts åtminstone delvis av skäl avseende säkerheten under transport (inklusive lastning och lossning), strider mot de skyldigheter som direktivet ålägger medlemsstaterna.

B. Fråga 2

62. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i vilka konsekvenser den måste dra av att de ytterligare konstruktionskraven på gasoltankbilar som betjänar tankstationen för gasol i Purmerend är olagliga enligt unionsrätten. I den mån inte bara kravet på värmeskydd utan även kravet på påfyllningsslangen strider mot unionsrätten, är den andra frågan även tillämplig på detta krav.

63. Den hänskjutande domstolen står inför en situation där X enligt nederländsk rätt kan ha rätt att kräva att villkoren i miljötillståndet återkallas om dessa villkor inte är verkställbara, vilket i sin tur kan innebära att miljötillståndet inte längre är motiverat och kan behöva återkallas.²¹

64. Därför är den fråga som den hänskjutande domstolen vill få klarhet i inte huruvida unionsrätten kräver att myndigheterna i den medlemsstaten på nytt ska ta upp och ompröva beslutet om att knyta de ytterligare villkoren till miljötillståndet eller det ursprungliga beslutet att bevilja miljötillståndet. En sådan skyldighet att återuppta ett förvaltningsbeslut som strider mot unionsrätten kan uppstå under vissa förhållanden, vilket framgår av domstolens rättspraxis, bland annat i Kühne und Heitz,²² i-21 Germany and Arcor²³ och Kempter.²⁴ Den hänskjutande domstolen frågar emellertid i fråga 2 särskilt hur den ska gå till väga vid bedömningen av huruvida ett *verkställighetsbeslut* är lagenligt²⁵ och *inte* hur den ska gå till väga vid bedömningen av själva miljötillståndets giltighet.

19 Se till exempel angivelsen i bilaga A till ADR, punkt 4.3.2.3.2, om krav på tjocklek på tankskalet, att "tankcontainrar/MEG-containrar" inte behöver skyddas på ett särskilt sätt om de, "inklusive driftutrustningen, är så konstruerade" att de tål stötar eller vältning.

20 Se till exempel punkterna 6.7.2.2.4 och 6.7.2.2.5. Även om det i ADR talas om "konstruerad och tillverkad" är dessa två aspekter av utrustningen i fråga logiskt sett oskiljaktiga för detta ändamål. Det är inte möjligt att "tillverka" utan en "konstruktion".

21 Jag uttrycker ingen åsikt om någon av dessa frågor som rör den nationella lagstiftningen.

22 Dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17).

23 Dom av den 19 september 2006, i-21 Germany and Arcor (C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:586).

24 Dom av den 12 februari 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78).

25 Min kursivering.

65. Den fråga som den hänskjutande domstolen vill ha vägledning om är således en annan fråga: huruvida de ytterligare villkoren kan verkställas, även om de strider mot unionsrätten, eftersom det beslut genom vilket de åläggs inte längre kan överklagas enligt nationell processrätt. En verkställighet innebär nödvändigtvis först en överträdelse av villkoren i fråga, och sedan någon ny form av åtgärd eller beslut från de berörda myndigheternas sida, som föreskriver någon form av påföljd eller någon annan konsekvens av verkställighetskaraktär.

66. Som domstolen redan har påpekat, bland annat i domen *Ciola*, omfattas alla administrativa organ, inklusive decentraliserade myndigheter, av de skyldigheter som följer av unionsrättens företräde, och särskilda enskilda administrativa beslut omfattas av dessa skyldigheter.²⁶ På grundval av detta drog domstolen i domen *Ciola* slutsatsen att ett förbud som fastställts genom ett enskilt konkret förvaltningsbeslut som hade vunnit laga kraft, men som stred mot unionsrätten, inte skulle beaktas vid bedömningen av lagenligheten av ett beslut att utdöma böter som påföljd för en överträdelse av detta förbud.

67. I förevarande fall handlar det – liksom i domen *Ciola* – inte om själva förvaltningsrättsaktens öde, utan om frågan huruvida villkor i denna rättsakt som strider mot unionsrätten kan åberopas i efterföljande förvaltningsrättsakter eller verkställighetsbeslut, eller om de måste åsidosättas vid bedömningen av giltigheten av en påföljd – eller möjligen en verkställighetsåtgärd i form av en ”reparativ påföljd” – som ålagts för underlåtenhet att uppfylla dessa villkor.²⁷ I sin dom i *ED & F Man Sugar*²⁸ erinrade domstolen om att en sanktionsåtgärd endast kan vidtas om den stöder sig på en klar och tydlig rättslig grund och fastslog i samband med exportbidrag att principerna om laglighet och rättssäkerhet kräver att nationella myndigheter och domstolar som prövar lagligheten av ett beslut om påföljd (det vill säga ett verkställighetsbeslut) kan pröva den faktiska grunden för det bakomliggande beslutet om ersättning, även om detta har blivit slutgiltigt.²⁹

68. Den hänskjutande domstolen har uttryckligen frågat om verkställighetsbeslutets karaktär av ”reparativ påföljd” eller ”straffpåföljd” är relevant. Jag anser inte att det är eller bör vara så. Alla nya beslut som syftar till att upprätthålla villkor som strider mot unionsrätten bör stoppas, oavsett om de är av straffrättslig karaktär eller är avsedda att vara reparativa. I detta avseende anser jag att domstolens rättspraxis i *E.B.*³⁰ och *Fallimento Olimpiclub*³¹ är vägledande.

69. I *Fallimento Olimpiclub* fastslog domstolen i samband med en tvist om mervärdesskatt att unionsrätten ”inte [innebär att en nationell domstol är] skyldig att underlåta att tillämpa nationella processregler som leder till att avgöranden vinner rättskraft, även om ett sådant agerande skulle kunna bringa ett åsidosättande av [unions]rätten att upphöra”.³² Unionsrätten utgjorde dock hinder för tillämpningen av nationella bestämmelser som gav *rättsverkan* åt det beslut i vilket unionsrätten åsidosatts i den mån denna rättsverkan sträckte sig även till *andra beslut* om *andra beskattningsår*.³³ Med andra ord skulle det ursprungliga beslutet bestå, men det skulle inte kunna avgöra framtida beslut.

70. I målet *E.B.* blev en polisman genom disciplinärt förvaltningsbeslut år 1975 föremål för pensionering i förtid, efter att han hade dömts för försök till otukt mot personer av manligt kön. Beslutet minskade även de pensionsutbetalningar som han annars skulle ha varit berättigad till med 25 procent. På grundval av att det ursprungliga beslutet om att minska *E.B.*s pensionsutbetalningar

26 Dom av den 29 april 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, punkterna 30–33).

27 Dom av den 29 april 1999, *Ciola*, (C-224/97, EU:C:1999:212, punkt 25).

28 Dom av den 6 april 2006, *ED & F Man Sugar* (C-274/04, EU:C:2006:233, punkt 15).

29 Idem, punkt 18.

30 Dom av den 15 januari 2019, *E.B.* (C-258/17, EU:C:2019:17).

31 Dom av den 3 september 2009, *Fallimento Olimpiclub* (C-2/08, EU:C:2009:506).

32 Idem, punkt 23.

33 Idem, domslutet.

skulle ha stridit mot direktiv 2000/78/EG,³⁴ om det hade tillämpats, ansåg domstolen att den nationella domstolen inte var skyldig att ompröva det slutliga disciplinbeslutet om att E.B skulle pensioneras i förtid, utan att den var skyldig att ompröva minskningen av hans pensionsrätt för att beräkna det belopp han skulle ha erhållit om hans rättigheter enligt unionsrätten inte hade åsidosatts (i detta fall hans rätt att inte diskrimineras på grund av sexuell läggning).

71. I båda dessa fall tilläts det ursprungliga rättsliga beslutet eller förvaltningsbeslutet att gälla, men det fick inte ligga till grund för senare rättsliga beslut (Fallimento Olimpiclub) eller fastställa de löpande pensionsrättigheterna för en offentligt anställd som hade varit föremål för disciplinära åtgärder (E.B.). Domstolen gjorde således åtskillnad mellan behovet av rättssäkerhet i fråga om de ursprungliga, slutliga beslut som inte längre kunde överklagas och behovet av att skydda legalitetsprincipen för de efterföljande besluten eller de pågående konsekvenserna av de ursprungliga besluten. Jag anser därför att åtgärder eller beslut för att upprätthålla villkoren avseende värmeskyddet och påfyllningsslangen är otillåtna enligt unionsrätten.

IV. Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av vad jag ovan anfört föreslår jag att domstolen besvarar den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor på följande sätt:

1. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar ska tolkas så, att konstruktionskrav för gasoltankbilar, såsom krav på ett värmeskydd eller en särskild påfyllningsslang, som går utöver vad som krävs enligt direktivet, och som införs åtminstone delvis av skäl avseende säkerheten under transport (inklusive lastning och lossning), strider mot de skyldigheter som direktivet ålägger medlemsstaterna.
2. Unionsrätten, och särskilt EU-domstolens dom i målet Ciola, hindrar en nationell domstol eller förvaltningsmyndighet från att upprätthålla villkor i ett förvaltningsbeslut om beviljande av ett miljötillstånd, såsom kravet på värmeskydd och kravet gällande påfyllningsslang, som strider mot unionsrätten, även om beslutet i sig kan tillåtas gälla.

³⁴ Rådets direktiv av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).