ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

20 mei 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer van gevaarlijke goederen over land – Richtlijn 2008/68/EG – Artikel 5, lid 1 – Begrip ‚constructievoorschrift' – Verbod om strengere constructievoorschriften vast te stellen – Autoriteit van een lidstaat die een tankstation verplicht om zich slechts van vloeibaar petroleumgas (lpg) te laten bevoorraden door tankwagens die zijn voorzien van een bijzondere, hittewerende bekleding die niet is voorgeschreven door de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) – Onrechtmatigheid – Besluit waartegen een categorie rechtzoekenden niet in rechte kan opkomen – Strikt afgebakende mogelijkheid om te verkrijgen dat een dergelijk besluit nietig wordt verklaard in geval van kennelijke strijdigheid met het Unierecht – Rechtzekerheidsbeginsel – Doeltreffendheidsbeginsel"

In zaak C-120/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 30 januari 2019, ingekomen bij het Hof op 15 februari 2019, in de procedure

X

tegen

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

in tegenwoordigheid van:

Tamoil Nederland BV,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, N. Wahl (rapporteur), F. Biltgen, L. S. Rossi en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

– het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend, vertegenwoordigd door J. R. van Angeren, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. S. Schillemans, M. K. Bulterman en M. H. S. Gijzen als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door D. Klebs en J. Möller als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Nijenhuis en N. Yerrell als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 januari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (PB 2008, L 260, blz. 13), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/103/EU van de Commissie van 21 november 2014 (PB 2014, L 335, blz. 15) (hierna: „richtlijn 2008/68").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Nederland) (hierna: „College") over een besluit waarbij dit College voorschriften heeft vastgesteld voor de bevoorrading van een op het grondgebied van die gemeente gevestigd tankstation met vloeibaar petroleumgas (lpg).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 5, 11 en 22 van richtlijn 2008/68 luiden:

„(1) Het risico op ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke goederen via de weg, het spoor of de binnenwateren is aanzienlijk. Daarom dienen maatregelen te worden genomen om ervoor te zorgen dat dat vervoer in de best mogelijke veiligheidsomstandigheden plaatsvindt.

[...]

(5) In de [op 30 september 1957 te Genève gesloten Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR)] [...] zijn uniforme regels vastgesteld inzake de veiligheid van het internationale vervoer van gevaarlijke goederen. Die regels zouden eveneens moeten gelden voor binnenlands vervoer zodat alle vervoer van gevaarlijke goederen in de Gemeenschap aan dezelfde voorschriften voldoet en de behoorlijke werking van de interne vervoersmarkt wordt gegarandeerd.

[...]

(11) Elke lidstaat dient het recht te behouden om op andere gronden dan veiligheid, zoals nationale beveiliging of milieubescherming, het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied te regelen of te verbieden.

[...]

(22) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk een uniforme toepassing van de geharmoniseerde veiligheidsregels in de hele Gemeenschap alsmede het waarborgen van een hoog veiligheidsniveau bij binnenlandse en internationale vervoersactiviteiten, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve, vanwege de omvang en de gevolgen van deze richtlijn, beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. [...]"

4 In artikel 1, leden 1 en 5, van die richtlijn is bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, het spoor en de binnenwateren binnen of tussen lidstaten, met inbegrip van de activiteiten met betrekking tot het laden en lossen, de overbrenging van of naar een andere vervoersmodaliteit en het noodzakelijke oponthoud tijdens het vervoer.

[...]

5. De lidstaten kunnen, uitsluitend om andere dan redenen van veiligheid tijdens het vervoer, vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied regelen of verbieden."

5 Artikel 3 van richtlijn 2008/68 luidt:

„1. Onverminderd artikel 6 worden gevaarlijke goederen niet vervoerd wanneer zulks is verboden door bijlage I, deel I.1, bijlage II, deel II.1, of bijlage III, deel III.1.

2. Onverminderd de algemene regels inzake markttoegang en de algemeen toepasselijke regels op het vervoer van goederen, is het vervoer van gevaarlijke goederen, overeenkomstig de voorschriften van bijlage I, deel I.1, bijlage II, deel II.1, en bijlage III, deel III.1, toegestaan."

6 In artikel 5, lid 1, van deze richtlijn staat te lezen:

„Met het oog op de veiligheid van het vervoer kunnen lidstaten, behalve wat constructievoorschriften betreft, strengere bepalingen vaststellen voor binnenlands vervoer van gevaarlijke goederen uitgevoerd met voertuigen, wagens en binnenvaartschepen die op hun grondgebied zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht."

7 Artikel 6 van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten kunnen afwijken van onder meer bepaalde in de bijlagen bij deze richtlijn neergelegde regels.

8 Ingevolge bijlage I bij richtlijn 2008/68 zijn de bijlagen A en B bij de ADR, in de versie die gold op 1 januari 2015 (hierna: „ADR van 2015"), van toepassing.

9 In de enige overweging van de ADR van 2015 is gepreciseerd dat de overeenkomstsluitende partijen „[verlangen] de veiligheid van het internationale wegvervoer te verhogen", en in artikel 3 van de ADR van 2015 is bepaald dat de bijlagen bij deze overeenkomst een wezenlijk deel daarvan vormen.

10 In bijlage A, deel 1, hoofdstuk 1.2, punt 1.2.1, van de ADR van 2015 wordt een reservoir voor tanks gedefinieerd als „het deel van de tank dat de te vervoeren stof bevat, met inbegrip van de openingen en hun afsluitingen, maar zonder de bedrijfsuitrusting of uitwendige constructieve uitrusting".

11 De in hoofdstuk 3.2 van deel 3 van de ADR van 2015 weergegeven tabel A bevat de lijst van gevaarlijke goederen. In deze tabel wordt onder meer het volgende vermeld:

„UN-nr.	Benaming en beschrijving	Klasse	[...]	ADR-tanks		[...]
				Tankcode 4.3	Bijzondere bepalingen 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[...]	(12)	(13)	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1075	PETRO-LEUMGAS-SEN, VLOEI-BAAR GEMAAKT	2	[...]	PxBN (M)	TA4 TT9 TT11	[...]
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]”

12 Hoofdstuk 4.3 van deel 4 van bijlage A bij de ADR van 2015 heeft als opschrift „Gebruik van vaste tanks (tankwagens), afneembare tanks, tankcontainers en wissellaadtanks met metalen reservoirs en batterijwagens en gascontainers met verscheidene elementen (MEGC's)”. Punt 4.3.2.1.2 van dit hoofdstuk bepaalt:

„Het vereiste type tank, batterijwagen en MEGC wordt in kolom (12) van tabel A in hoofdstuk 3.2 gegeven in de vorm van een code. [...] De verklaring van de vier delen van de code wordt gegeven in [punt] 4.3.3.1.1 (indien de te vervoeren stof tot klasse 2 behoort) [...].”

13 Bijlage A, deel 4, hoofdstuk 4.3, punt 4.3.3.1.1, van de ADR van 2015 bevat de volgende tabel:

„Deel	Omschrijving	Tankcode
1	Type van de tank, batterijwagen of MEGC	[...] P = tank, batterijwagen of MEGC voor vloeibaar gemaakte gassen of opgeloste gassen [...]
[...]	[...]	[...]”

14 Hoofdstuk 6.8 van deel 6 van bijlage A bij de ADR van 2015 heeft als opschrift „Voorschriften voor de constructie, uitrusting, typegoedkeuring, het onderzoek en de beproeving en de kenmerking van vaste tanks (tankwagens), afneembare tanks en tankcontainers en wissellaadtanks, met reservoirs van metaal, en batterijwagens en gascontainers met verscheidene elementen (MEGC's)”. Punt 6.8.2.1.9 van dit hoofdstuk maakt deel uit van de in punt 6.8.2.1 bedoelde voorschriften die van toepassing zijn op de „constructie” en daarin staat het volgende te lezen:

„De materialen van de reservoirs of hun beschermende binnenbekledingen, die met de inhoud in aanraking komen, mogen geen stoffen bevatten die op gevaarlijke wijze met de inhoud kunnen reageren [...], gevaarlijke producten kunnen vormen of het materiaal aanmerkelijk kunnen verzwakken.

[...]”

15 De punten 6.8.2.1.24 tot en met 6.8.2.1.26 van dit hoofdstuk 6.8 worden voorafgegaan door het kopje „Andere constructievoorschriften", en zijn in de volgende bewoordingen vervat:

„6.8.2.1.24 De beschermende binnenbekleding moet zodanig ontworpen zijn dat bij elke vervorming die die onder normale vervoersomstandigheden [...] kan optreden, de dichtheid van de bekleding is gewaarborgd.

6.8.2.1.25 Warmte-isolerende beschermingen moeten zodanig zijn ontworpen dat de toegang tot de inrichtingen voor het laden en lossen, alsmede de veiligheidskleppen en het functioneren van deze inrichtingen niet wordt belemmerd.

6.8.2.1.26 Indien reservoirs, bestemd voor het vervoer van brandbare vloeistoffen met een vlampunt van ten hoogste 60 °C zijn voorzien van niet-metalen beschermende bekledingen (binnenbekledingen), moeten de reservoirs en de beschermende bekledingen zodanig worden ontworpen dat geen gevaar van ontsteking door middel van elektrostatische ladingen kan optreden."

16 Punt 6.8.3 van voornoemd hoofdstuk 6.8 draagt als opschrift enkel „Bijzondere voorschriften van toepassing op klasse 2", en punt 6.8.3.1 van dat hoofdstuk heeft meer in het bijzonder betrekking op de „constructie van reservoirs". In punt 6.8.3.1.1 van datzelfde hoofdstuk wordt het volgende gepreciseerd:

„Reservoirs, bestemd voor het vervoer van samengeperste of vloeibaar gemaakte gassen of opgeloste gassen, moeten zijn vervaardigd van staal. [...]"

17 Punt 6.8.4 van hoofdstuk 6.8 van deel 6 van bijlage A bij de ADR van 2015 bevat onder meer de „bijzondere bepalingen" TA4, TT9 en TT11, die op grond van de in punt 11 van dit arrest weergegeven tabel A van toepassing zijn verklaard op tanks waarin lpg wordt vervoerd.

18 Punt 6.8.5.1.1 van voornoemd hoofdstuk 6.8 bepaalt dat wanneer vaste tanks worden gelast, de reservoirs die bestemd zijn voor het vervoer van samengeperste, vloeibaar gemaakte of opgeloste gassen van klasse 2, moeten zijn vervaardigd van staal, met dien verstande dat zij – wat betreft het vervoer van sterk gekoelde, vloeibaar gemaakte gassen van klasse 2 – eveneens mogen zijn vervaardigd van aluminium, aluminiumlegeringen, koper of koperlegeringen.

Nederlands recht

19 Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: „Awb") luidt:

„De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

20 Bij de Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen effecten ongeval van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juni 2016 (Stcrt. 2016, 31453; hierna: „circulaire van 14 juni 2016") wordt de bevoegde autoriteiten verzocht om bij de vaststelling van omgevingsbesluiten bepaalde veiligheidsafstanden in acht te nemen ter voorkoming van de gevolgen van ongevallen die zich kunnen voordoen wanneer lpg wordt geleverd aan een tankstation. Daarbij wordt, onder verwijzing naar de „Safety Deal hittewerende bekleding op lpg-autogastankwagens" (Stcrt. 2016, 31448; hierna: „Safety Deal"), uitgegaan van de veronderstelling dat, ten eerste, alle Nederlandse tankwagens die dergelijke tankstations bevoorraden, in de praktijk zijn voorzien van een bijzondere hittewerende bekleding die het scenario van een „kokende vloeistof-gasexpansie-explosie" (*boiling liquid expanding vapour explosion* of „BLEVE-scenario") kan

vertragen met ten minste 75 minuten nadat brand is uitgebroken (hierna: „bijzondere hittewerende bekleding in kwestie"), en dat, ten tweede, de betreffende tankstations normaal gesproken worden bevoorraad door tankwagens die zijn voorzien van een dergelijke bekleding.

21 De Safety Deal, die is onderschreven door de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Vloeibaar Gas en andere organisaties of verenigingen die actief zijn in de lpg-sector, bevestigt in wezen de toezegging van de leden van de Vereniging Vloeibaar Gas om bij de levering van lpg aan tankstations alleen gebruik te maken van tankwagens die zijn voorzien van de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie, terwijl de overige organisaties en verenigingen zich op hun beurt ertoe verbinden om zich in te spannen voor de verwezenlijking van deze doelstelling door te trachten die doelstelling bij hun leden te bevorderen en ervoor te zorgen dat zij in de praktijk wordt gebracht. Voorts zijn alle partijen bij de Safety Deal het eens met de inhoud van de circulaire van 14 juni 2016.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 X woont op een afstand van ongeveer 125 meter van een tankstation dat onder meer lpg verkoopt sinds 1977. Zij wenste dat de verkoop van lpg door dit tankstation zou worden stopgezet wegens de risico's die deze verkoop zou opleveren voor de veiligheid van de woningen in de nabijheid van dit tankstation, en verzocht daarom het College de aan dat tankstation verleende omgevingsvergunning voor de verkoop van lpg in te trekken.

23 Het college heeft dit verzoek weliswaar afgewezen bij besluit van 30 juni 2015, maar heeft voormeld tankstation bij besluit van 18 januari 2016 (hierna: „besluit van 18 januari 2016") twee aanvullende voorschriften opgelegd wat betreft de wijze waarop dat tankstation wordt bevoorraad met lpg. Deze voorschriften houden in dat het betreffende tankstation voortaan met lpg moet worden bevoorraad door middel van tankwagens die voorzien zijn van de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie en van een verbeterde vulslang. Volgens het College kan door die twee voorschriften de kans op een calamiteit bij de bevoorrading van dat tankstation met lpg tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht.

24 Wat het voorschrift betreffende de hittewerende bekleding betreft, hadden de Nederlandse autoriteiten enkele maanden voordien ten eerste de Safety Deal gesloten en ten tweede de circulaire van 14 juni 2016 uitgevaardigd waarbij een aanvullend risicobeleid werd ingevoerd voor tankstations die lpg te koop aanbieden. Dit beleid berust op de gedachte dat deze tankstations uitsluitend worden bevoorraad door tankwagens die zijn voorzien van de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie. De verwijzende rechter preciseert dat in de circulaire van 14 juni 2016 niet uitdrukkelijk wordt vermeld dat de bevoegde autoriteiten een dergelijk vereiste inzake de bekleding dienen op te nemen in omgevingsvergunningen voor tankstations die lpg te koop aanbieden. Hij voegt daaraan toe dat de Nederlandse autoriteiten er de voorkeur aan hebben gegeven om dat vereiste niet bij of krachtens algemeen verbindend voorschrift verplicht te stellen, aangezien zij van mening waren dat een dergelijk voorschrift mogelijkerwijs in strijd was met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68.

25 X was van mening dat de twee in het besluit van 18 januari 2016 neergelegde voorschriften moesten worden vernietigd omdat zij niet konden worden afgedwongen wegens hun onverenigbaarheid met in het bijzonder richtlijn 2008/68. Daarom heeft zij bij de rechtbank Noord-Holland (Nederland) beroep ingesteld tegen dat besluit. Deze rechter heeft dat beroep bij beslissing van 8 juni 2017 verworpen.

26 X heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die van oordeel is dat het voorschrift betreffende het gebruik van een verbeterde vulslang niet in strijd is met richtlijn 2008/68, zodat het kan worden gehandhaafd. Die rechter twijfelt daarentegen of het voorschrift betreffende de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie verenigbaar is met die richtlijn.

27 Na te hebben overwogen dat de hittewerende bekleding van een tankwagen een onderdeel is van de „constructie" in de zin van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68, vraagt de verwijzende rechter zich af of het voorschrift betreffende de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie kan worden aangemerkt als een krachtens die bepaling verboden „constructievoorschrift", aangezien dit voorschrift niet rechtstreeks is gericht tot de eigenaar of de exploitant van de tankwagen maar tot de exploitant van het tankstation, en daarnaast niet is vervat in een algemeen verbindend voorschrift van nationaal recht maar in een omgevingsvergunning die is afgegeven aan een specifiek tankstation. In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af of in aanmerking moet worden genomen dat de Nederlandse autoriteiten bovengenoemd voorschrift weliswaar niet hebben opgelegd bij of krachtens algemeen verbindend voorschrift – omdat dit mogelijkerwijs onverenigbaar is met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 – maar de Safety Deal hebben gesloten en de circulaire van 14 juni 2016 hebben uitgevaardigd om te waarborgen dat de tankstations op het gehele nationale grondgebied uitsluitend zouden worden bevoorraad met lpg door tankwagens die zijn voorzien van de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie.

28 Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat het voorschrift betreffende de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie een krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 verboden „constructievoorschrift" vormt, merkt de verwijzende rechter op dat een dergelijke vaststelling op zichzelf hem niet in staat zou stellen om het besluit van 18 januari 2016 waarbij dit voorschrift is ingevoerd te vernietigen. Op grond van artikel 8:69a Awb mag de bestuursrechter namelijk een besluit niet vernietigen wegens de strijdigheid ervan met een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 strekt er kennelijk niet toe het belang te beschermen dat X heeft bij de fysieke bescherming van de in de nabijheid van het betreffende tankstation gelegen woonwijk.

29 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat het College naar Nederlands recht in een vergunning geen voorschrift mag opnemen waarvan het de naleving door de adressaat niet kan afdwingen en dat dus niet handhaafbaar is in het kader van een toekomstig besluit. In dit verband zet de verwijzende rechter uiteen dat hij overeenkomstig het toepasselijke Nederlandse recht het voorschrift betreffende de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie zou kunnen vernietigen op grond dat dit voorschrift in de toekomst niet kan worden afgedwongen omdat het in strijd is met een rechtsregel als artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68, op voorwaarde echter dat het op basis van een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat, evident is dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden gesteld (hierna: „evidentiecriterium"). De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of het evidentiecriterium in overeenstemming is met het Unierecht en in het bijzonder met het doeltreffendheidsbeginsel, op grond waarvan de relevante nationale rechtsregels de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.

30 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat aan de doeltreffendheid van het Unierecht afbreuk zou kunnen worden gedaan door de toepassing van het evidentiecriterium, omdat slechts in uitzonderlijke gevallen aan dit criterium is voldaan en het dus een hoge drempel opwerpt voor de rechtzoekende, alsmede omdat het Hof in zijn arresten van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), en 6 april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), heeft geoordeeld dat een uit een in rechte onaantastbaar besluit voortvloeiende verplichting bij de beoordeling van een later sanctiebesluit dat gebaseerd is op het eerdere besluit, buiten toepassing kan worden gelaten op grond dat dit eerdere besluit onverenigbaar is met het Unierecht.

31 Voorts herinnert de verwijzende rechter aan het belang van het rechtszekerheidsbeginsel, dat kan rechtvaardigen dat een rechtzoekende als X een in rechte onaantastbaar voorschrift – zoals het voorschrift dat aan de orde is in het hoofdgeding – naar Nederlands recht in de fase van een besluit tot handhaving van dit voorschrift enkel kan aanvechten indien het evident is dat dit voorschrift, wegens de strijdigheid ervan met het Unierecht, niet had mogen worden gesteld. De hoge drempel die het evidentiecriterium in dit verband opwerpt, wordt dan ook gerechtvaardigd door het zwaarwegende belang dat wordt toegekend aan de rechtszekerheid. Tevens vraagt de verwijzende rechter zich af of de

in het vorige punt vermelde rechtspraak van het Hof relevant is voor het hoofdgeding, aangezien de zaken die tot de betreffende arresten hebben geleid, zagen op een later besluit waarbij aan de rechtzoekende een sanctie werd opgelegd, hetgeen in casu niet het geval is.

32 In deze omstandigheden heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Moet artikel 5, eerste lid, van [richtlijn 2008/68] aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een vergunningvoorschrift, opgenomen in de vergunning voor het LPG-tankstation, waarbij is bepaald dat het desbetreffende individuele LPG-tankstation uitsluitend mag worden bevoorraad met LPG-tankwagens met een hittewerende bekleding terwijl deze verplichting niet rechtstreeks aan een of meer exploitanten van lpg-tankwagens wordt opgelegd?

b) Maakt het voor de beantwoording van de eerste vraag uit dat de Lidstaat een overeenkomst heeft gesloten in de vorm van de [Safety Deal] met organisaties van marktpartijen in de LPG-branche (onder meer exploitanten van LPG-tankstations, producenten, verkopers en vervoerders van LPG), waarin partijen zich hebben verbonden de hittewerende bekleding te zullen toepassen en dat in aansluiting daarop die Lidstaat een circulaire als de [circulaire van 14 juni 2016] heeft uitgevaardigd, waarin aanvullend risicobeleid is vastgelegd dat uitgaat van de veronderstelling dat LPG-tankstations worden bevoorraad door middel van tankwagens die voorzien zijn van hittewerende bekleding?

2) a) Als een nationale rechter de rechtmatigheid beoordeelt van een handhavingsbesluit dat ertoe strekt de naleving af te dwingen van een in rechte onaantastbaar geworden en met het Unierecht strijdig vergunningvoorschrift:

– laat het Unierecht, meer in het bijzonder de rechtspraak van het [Hof] over de nationale procesautonomie, toe dat de nationale rechter in beginsel uitgaat van de rechtmatigheid van een dergelijk vergunningvoorschrift, tenzij dat evident in strijd is met hoger recht, waaronder Unierecht? En zo ja, stelt het Unierecht aan deze uitzondering (aanvullende) voorwaarden?;

– of brengt het Unierecht met zich, mede gelet op de arresten van het [Hof] Ciola (zaak C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212) en Man Sugar (zaak C-274/04, ECLI:EU:C:2006:233), dat de nationale rechter een dergelijk vergunningvoorschrift buiten toepassing dient te laten wegens strijd met het Unierecht?

b) Is bij de beantwoording van vraag [2, onder a)], van belang of het handhavingsbesluit een reparatoire sanctie (remedy) dan wel een bestraffende sanctie (criminal charge) is?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat bij een administratief besluit in de vorm van een omgevingsvergunning een voorschrift opleggen dat inhoudt dat een tankstation zich enkel met lpg mag laten bevoorraden door tankwagens die zijn voorzien van een bijzondere hittewerende bekleding zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

34 In dit verband dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 met het oog op de veiligheid van het vervoer, behalve wat constructievoorschriften betreft, strengere bepalingen kunnen vaststellen voor het binnenlands vervoer van gevaarlijke goederen dat wordt uitgevoerd met voertuigen, wagens en binnenvaartschepen die op hun grondgebied zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht.

35 Uit deze bewoordingen volgt dat het de lidstaten krachtens artikel 5, lid 1, van die richtlijn verboden is om met betrekking tot dergelijk binnenlands vervoer strengere constructievoorschriften toe te passen met het oog op de veiligheid van het vervoer.

36 Noch in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 noch in enige andere bepaling van deze richtlijn wordt echter een definitie gegeven van het begrip „constructievoorschriften", en in die bepaling of in die richtlijn wordt evenmin vermeld ten opzichte van welke voorschriften de lidstaten geen strengere bepalingen mogen vaststellen.

37 Niettemin moet worden benadrukt dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 2008/68 het vervoer van gevaarlijke goederen slechts toestaat indien voldaan is aan de voorwaarden die onder meer zijn vastgesteld in deel I.1 van bijlage I bij die richtlijn, waarin wordt verwezen naar de bijlagen A en B bij de ADR in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, te weten de ADR van 2015.

38 Zowel deel 6 van bijlage A als deel 9 van bijlage B bij de ADR van 2015 bevat „voorschriften voor de constructie" respectievelijk „voorschriften inzake de constructie". Derhalve moet bij de uitlegging van het in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 gebezigde begrip „constructievoorschriften" rekening worden gehouden met de overeenkomstige voorschriften die zijn opgenomen in die delen van die bijlagen, aangezien de lidstaten niet het recht hebben om strengere voorschriften vast te stellen.

39 Wat meer in het bijzonder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde lpg-tankwagens betreft, dient te worden opgemerkt dat krachtens bijlage A, deel 4, hoofdstuk 4.3, punten 4.3.2.1.2 en 4.3.3.1.1, en hoofdstuk 6.8, punten 6.8.3.1.1 en 6.8.5.1.1, van de ADR van 2015, gelezen in samenhang met tabel A van hoofdstuk 3.2 van deel 3 van die bijlage, het vervoer van lpg – als gevaarlijk goed dat onder klasse 2 valt – moet plaatsvinden met behulp van tankwagens waarvan de reservoirs zijn vervaardigd van metaal. Tevens zij opgemerkt dat bijlage A, deel 6, hoofdstuk 6.8, van de ADR van 2015 onder meer „voorschriften voor de constructie" bevat die mede van toepassing zijn op tankwagens met dergelijke reservoirs.

40 Hieruit volgt dat het in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 gebezigde begrip „constructievoorschriften", wat lpg-tankwagens betreft, aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op de „voorschriften voor de constructie" die zijn neergelegd in hoofdstuk 6.8 van deel 6 van bijlage A bij de ADR van 2015, en in het bijzonder op de ondergeschikte regels die zijn neergelegd in de punten 6.8.2.1, 6.8.3.1 en 6.8.5.1 van dit hoofdstuk en in de in punt 6.8.4 van dat hoofdstuk vervatte bijzondere bepalingen TA4, TT9 en TT11, die op grond van de in hoofdstuk 3.2 van deel 3 van bijlage A weergegeven tabel A van toepassing zijn op lpg-tankwagens.

41 Derhalve moet worden geoordeeld dat uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 voortvloeit dat het de lidstaten niet toegestaan is om met betrekking tot het binnenlandse vervoer van lpg dat onder meer wordt uitgevoerd met tankwagens die op hun grondgebied zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht, met het oog op de veiligheid strengere constructievoorschriften toe te passen dan die welke uitdrukkelijk zijn opgenomen in deel 6, hoofdstuk 6.8, van bijlage A bij de ADR van 2015.

42 In casu bevat deel 6, hoofdstuk 6.8, van bijlage A bij de ADR van 2015 weliswaar meerdere voorschriften voor de constructie van de beschermende bekleding of de warmte-isolatie van het reservoir of van de tank – zoals die welke zijn neergelegd in de punten 6.8.2.1.9 en 6.8.2.1.24 tot en met 6.8.2.1.26 van dat hoofdstuk – maar dient te worden vastgesteld dat die bijlage geen enkele

voorschrift bevat op grond waarvan een hittewerende bekleding zoals die welke in het hoofdgeding is vereist – te weten een hittewerende bekleding die het BLEVE-scenario kan vertragen met ten minste 75 minuten nadat brand is uitgebroken – verplicht is gesteld.

43 Daaruit volgt dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 eraan in de weg staat dat de lidstaten met betrekking tot het binnenlandse vervoer van gevaarlijke goederen dat onder meer wordt uitgevoerd door voertuigen die op hun grondgebied zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht, met het oog op de veiligheid van het vervoer voorschrijven dat deze voertuigen zijn uitgerust met een hittewerende bekleding waarin de in de ADR vastgestelde voorschriften voor de constructie niet voorzien, aangezien een dergelijke bekleding een krachtens die richtlijnbepaling verboden strenger constructievoorschrift is.

44 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door het feit dat een voorschrift als aan de orde in het hoofdgeding, wanneer het is uitgevaardigd in strijd met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68, ten eerste is opgelegd aan een tankstation en niet rechtstreeks aan de eigenaren of exploitanten van tankwagens, en tweede is vastgesteld in een individueel geval en niet in het kader van een algemeen verbindend voorschrift.

45 Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 legt immers een duidelijk, algemeen en absoluut verbod op aan de lidstaten, die de naleving van dit verbod onder alle omstandigheden en met alle middelen moeten waarborgen, waarbij dient te worden gepreciseerd dat het begrip „vervoer” volgens artikel 1, lid 1, van die richtlijn ook het lossen van gevaarlijke goederen omvat, zoals het lossen tijdens de bevoorrading van een tankstation met lpg.

46 Derhalve staat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 in de weg aan elke maatregel van een lidstaat – daaronder begrepen een maatregel van een gemeentelijke autoriteit in de vorm van een individueel administratief besluit zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde omgevingsvergunning – die in strijd is met het in die bepaling neergelegde verbod, ook al zou die maatregel slechts indirect een constructievoorschrift opleggen aan de exploitanten van tankwagens die geïnteresseerd zijn in of belast zijn met de bevoorrading van de adressaat van voornoemde maatregel met lpg.

47 Voorts is het feit dat de Nederlandse autoriteiten de Safety Deal hebben gesloten en de circulaire van 14 juni 2016 hebben uitgevaardigd om op nationaal niveau te waarborgen dat tankwagens die worden gebruikt voor de bevoorrading met lpg van in Nederland gelegen tankstations zijn voorzien van de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie, niet van invloed op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag. Het gebruik van dergelijke instrumenten kan immers op geen enkele wijze een rechtvaardiging vormen voor een administratief besluit als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde omgevingsvergunning, waarin een krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 verboden constructievoorschrift is neergelegd.

48 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat – anders dan de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in wezen heeft betoogd – uit artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 niet kan worden afgeleid dat de lidstaten om andere redenen dan de veiligheid tijdens het vervoer strengere constructievoorschriften kunnen vaststellen dan die waarin de ADR voorziet.

49 Artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 bepaalt dat de lidstaten uitsluitend om andere dan redenen van veiligheid tijdens het vervoer, het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied kunnen regelen of verbieden.

50 Zoals de advocaat-generaal in de punten 45 en 46 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zijn artikel 1, lid 5, en artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 – die beide restrictief moeten worden uitgelegd aangezien zij uitzonderingen vormen op de in artikel 3, leden 1 en 2, van deze richtlijn neergelegde

algemene regel op grond waarvan het vervoer van gevaarlijke goederen is onderworpen aan de in de relevante bijlagen bij die richtlijn opgenomen verboden en toelatingen – in zoverre logisch met elkaar verbonden dat zij het de lidstaten toestaan om op andere gronden af te wijken van die algemene regel.

51 Wat artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 betreft, zij opgemerkt dat het gebruik van het bijwoord „uitsluitend" in deze bepaling impliceert dat de lidstaten – zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie heeft benadrukt – het vervoer van goederen op hun grondgebied slechts mogen regelen of verbieden om andere redenen dan de veiligheid tijdens het vervoer, dat wil zeggen om redenen die op geen enkele wijze verband mogen houden met de veiligheid tijdens het vervoer.

52 Deze uitlegging van de bewoordingen van artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 vindt steun in de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling. Uit de overwegingen 1, 5 en 22 van die richtlijn blijkt namelijk dat zij beoogt dat het grensoverschrijdende en binnenlandse vervoer van gevaarlijke goederen via de weg, het spoor of de binnenwateren in de Unie in de best mogelijke veiligheidsomstandigheden plaatsvindt, waarbij de Uniewetgever heeft besloten om onder meer de veiligheidsvoorschriften van de bijlagen A en B bij de ADR toe te passen teneinde de uniforme toepassing van geharmoniseerde veiligheidsregels in de gehele Unie en de behoorlijke werking van de interne vervoersmarkt te waarborgen.

53 Derhalve kunnen de lidstaten – mede in aanmerking genomen dat volgens de enige overweging van de ADR de regels van deze overeenkomst, waarvan de voorschriften voor de constructie deel uitmaken, ertoe strekken de veiligheid tijdens het wegvervoer te verhogen – onder voorbehoud van de afwijkingen waarin artikel 6 van richtlijn 2008/68 uitdrukkelijk voorziet, op grond van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn geen andere voorschriften inzake de veiligheid van het vervoer vaststellen dan die welke zijn vervat in die richtlijn en in de bijlagen A en B bij de ADR, omdat anders het tweeledige doel dat bestaat in het harmoniseren van de veiligheidsvoorschriften en het waarborgen van de behoorlijke werking van de interne vervoersmarkt, in gevaar zou dreigen te worden gebracht en tegelijkertijd het oordeel van de Uniewetgever dat de in richtlijn 2008/68 en in de bijlagen bij de ADR neergelegde voorschriften inzake de veiligheid van het vervoer ertoe strekken de best mogelijke veiligheidsomstandigheden te waarborgen, ter discussie zou worden gesteld.

54 Wanneer een lidstaat op grond van artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 het vervoer van gevaarlijke goederen op zijn grondgebied wenst te regelen of te verbieden, kan hij dit dus slechts doen om andere redenen dan de veiligheid tijdens het vervoer, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de doelstellingen die met deze richtlijn worden nagestreefd. Die redenen kunnen weliswaar verband houden met de nationale veiligheid of de bescherming van het milieu – zoals blijkt uit overweging 11 van die richtlijn – maar om die doelstellingen niet in gevaar te brengen is het van belang dat wanneer dergelijke redenen worden aangevoerd, zij feitelijk geen verband houden met de veiligheid tijdens het vervoer. Met name mag een lidstaat geen constructievoorschriften vaststellen onder het mom van milieubescherming, aangezien dergelijke voorschriften – die zijn opgenomen in de bijlagen A en B bij de ADR, zoals in het vorige punt in herinnering is gebracht – tot doel hebben de veiligheid tijdens het vervoer te verhogen. Een dergelijke reden kan daarentegen – zoals de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen in wezen heeft opgemerkt – worden aangevoerd om onder meer het vervoer van gevaarlijke goederen door ecologisch kwetsbare gebieden op het grondgebied van de betrokken lidstaat te regelen of te verbieden, aangezien een daartoe strekkende regeling op generlei wijze verband houdt met de veiligheid tijdens het vervoer als zodanig.

55 Derhalve moet worden geoordeeld dat de lidstaten noch op grond van artikel 1, lid 5, van richtlijn 2008/68 noch op grond van artikel 5, lid 1, van deze richtlijn constructievoorschriften kunnen stellen zoals de bijzondere hittewerende bekleding in kwestie.

56 Voorts moet – los van het feit dat volgens de informatie die het College heeft verstrekt in zijn schriftelijke opmerkingen, het in het hoofdgeding aan de orde zijnde tankstation uitsluitend met lpg wordt bevoorraad door voertuigen van een Nederlandse leverancier die zijn voorzien van een

hittewerende bekleding – worden gepreciseerd dat wanneer een constructievoorschrift zoals aan de orde in het hoofdgeding, via een aan een tankstation afgegeven vergunning indirect wordt opgelegd aan de exploitanten van lpg-tankwagens, dit voorschrift niet alleen in strijd kan zijn met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 wat betreft de levering van lpg in het kader van binnenlands vervoer dat wordt verzorgd door op het grondgebied van de betrokken lidstaat ingeschreven tankwagens, maar ook – zoals blijkt uit punt 55 van dit arrest – met artikel 1, lid 5, van die richtlijn wat betreft elke levering van lpg die onder meer in het kader van grensoverschrijdend vervoer zou kunnen worden verzorgd door tankwagens die in een andere lidstaat zijn ingeschreven.

57 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat strengere constructievoorschriften worden vastgesteld dan die welke zijn neergelegd in de bijlagen A en B bij de ADR, zoals een door de autoriteiten van een lidstaat bij een administratief besluit in de vorm van een omgevingsvergunning vastgesteld voorschrift op grond waarvan een tankstation zich enkel met lpg mag laten bevoorraden door tankwagens die zijn voorzien van een bijzondere hittewerende bekleding als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

Tweede prejudiciële vraag

58 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht, met name het doeltreffendheidsbeginsel, in de weg staat aan een nationale procedurele regel die inhoudt dat de mogelijkheid tot nietigverklaring van een met het Unierecht strijdig voorschrift dat is opgelegd bij een administratief besluit dat in beginsel voor een bepaalde categorie rechtzoekenden in rechte onaantastbaar is, waarbij de grond voor de nietigverklaring erin bestaat dat dit voorschrift niet handhaafbaar zou zijn indien de naleving ervan door middel van een toekomstig besluit werd afgedwongen, afhangt van de voorwaarde dat de rechtzoekende aantoont dat het op basis van een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat, evident is dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden vastgesteld in het licht van het Unierecht.

Ontvankelijkheid

59 In zijn schriftelijke opmerkingen stelt het College dat de tweede prejudiciële vraag geen verband houdt met het geding en van theoretische aard is, omdat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve besluit niet in rechte onaantastbaar is en er geen later handhavingsbesluit is vastgesteld. Zonder daaruit te concluderen tot niet-ontvankelijkheid van de tweede vraag, ontwikkelt de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen op haar beurt een soortgelijke redenering.

60 In dit verband zij eraan herinnerd dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om gelet op de bijzonderheden van het geval zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof gestelde vragen te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van een regel van Unierecht, is het Hof dan ook in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 24, en 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 31).

61 Derhalve geldt voor vragen die betrekking hebben op het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren om op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die

noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25, en 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 32).

62 Voorts zij opgemerkt dat de reden voor de prejudiciële verwijzing volgens vaste rechtspraak niet het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken is, maar de behoefte aan daadwerkelijke beslechting van een geschil (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 In casu komt de verwijzende rechter tot de slotsom dat zelfs indien, gelet op het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag, zou worden vastgesteld dat moet worden ingestemd met verzoeksters betoog dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschrift in strijd is met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68, deze vaststelling op zichzelf hem gelet op artikel 8:69a Awb niet in staat zou stellen om dat voorschrift te vernietigen.

64 Daarnaast maakt de verwijzende rechter in de formulering van de tweede prejudiciële vraag daadwerkelijk melding van „een handhavingsbesluit dat ertoe strekt de naleving af te dwingen van een in rechte onaantastbaar geworden en met het Unierecht strijdig vergunningvoorschrift”, en verwijst hij nergens in de verwijzingsbeslissing naar een besluit dat het College zou hebben vastgesteld om het bij zijn besluit van 18 januari 2016 gestelde voorschrift af te dwingen.

65 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat X zich in het kader van haar beroep heeft beroepen op het Nederlandse bestuursrechtsrechtelijke beginsel dat in een vergunning geen voorschrift mag worden opgenomen waarvan de bevoegde autoriteit de naleving door de adressaat niet kan afdwingen. De verwijzende rechter erkent dat X zich op dat beginsel kan beroepen en leidt daaruit af dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschrift kan worden vernietigd indien zou worden vastgesteld dat het in strijd is met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68 en om die reden niet kan worden afgedwongen. Voorts merkt hij op dat hij zich thans reeds ten gronde moet uitspreken over deze kwestie en niet pas in het kader van een eventuele latere procedure die ertoe strekt dat wordt nagegaan of een later besluit waarmee wordt beoogd het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschrift af te dwingen, rechtmatig is.

66 Derhalve moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter duidelijk uiteenzet dat hij krachtens het nationale recht tot taak heeft om die vraag te beantwoorden in het kader van de bij hem aanhangige procedure, ook al lijkt het College nog geen besluit te hebben vastgesteld dat ertoe strekt de naleving van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschrift af te dwingen. De tweede vraag is bijgevolg niet hypothetisch, maar beantwoordt aan de behoefte aan daadwerkelijke beslechting van het hoofdgeding.

67 De tweede prejudiciële vraag is dan ook ontvankelijk.

Ten gronde

68 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat – zoals in de punten 28 en 63 van dit arrest is uiteengezet – artikel 8:69a Awb met zich meebrengt dat de verwijzende rechter, niettegenstaande het in punt 57 van dit arrest gegeven antwoord op de eerste prejudiciële vraag, het voorschrift van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde omgevingsvergunning niet op verzoek van een rechtzoekende als X zal kunnen vernietigen op de enkele grond dat dit voorschrift in strijd is met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68. Volgens zijn eigen vaststellingen heeft deze richtlijnbepaling immers niet tot doel het belang te beschermen dat X heeft bij de fysieke bescherming van de in de nabijheid van het betreffende tankstation gelegen woonwijk, zodat die bepaling in dit stadium reeds moet worden geacht in beginsel in rechte onaantastbaar te zijn voor een rechtzoekende als X. Niettemin zet de verwijzende rechter uiteen dat X op grond van het Nederlandse bestuursrechtelijke beginsel dat inhoudt dat in een

vergunning – ook al is zij in principe onaantastbaar geworden voor een rechtzoekende als X – geen voorschrift mag worden opgenomen waarvan de bevoegde autoriteit de naleving door de adressaat niet kan afdwingen door middel van een later besluit tot handhaving van dat voorschrift, uiteindelijk de vernietiging van het in het geding zijnde voorschrift kan verkrijgen in het kader van haar eveneens bij de verwijzende rechter aanhangige beroep tegen de vergunning waarbij dat voorschrift is opgelegd, op voorwaarde evenwel dat voldaan is aan het evidentiecriterium, dat wil zeggen – zoals in punt 29 van dit arrest in herinnering is gebracht – de regel van Nederlands recht die behelst dat het op basis van een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat, evident moet zijn dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden opgelegd omdat het in strijd was met hogere rechtsnormen.

69 Dienaangaande zij opgemerkt dat, bij het ontbreken van een Unieregeling ter zake, de procedurevoorschriften die ertoe strekken de bescherming van de door de rechtzoekenden aan het Unierecht ontleende rechten te waarborgen, op grond van het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat zijn, met dien verstande evenwel dat zij niet ongunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 18 december 2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 In casu blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat het evidentiecriterium in overeenstemming is met het gelijkwaardigheidsbeginsel, aangezien bij de toepassing van dit criterium geen onderscheid wordt gemaakt tussen strijdigheid met hogere nationale rechtsnormen en strijdigheid met Unierechtelijke normen.

71 De verwijzende rechter uit evenwel twijfels over de overeenstemming van dat criterium met het doeltreffendheidsbeginsel.

72 In dit verband zij eraan herinnerd dat elk geval waarin de vraag rijst of een nationale procedurele bepaling de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de procedure als geheel, alsook met het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure, bij de verschillende nationale instanties. Daartoe moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (arrest van 16 juli 2020, Caixabank en Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 en C-259/19, EU:C:2020:578, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 De verwijzende rechter zet met name uiteen dat het in het Nederlandse bestuursrecht neergelegde evidentiecriterium ertoe strekt het rechtszekerheidsbeginsel te waarborgen, zodat de handhaafbaarheid en bijgevolg de rechtmatigheid van definitieve besluiten slechts met succes kunnen worden betwist wanneer de strijdigheid van die besluiten met hogere rechtsregels – zoals de Unierechtelijke normen – manifest is.

74 In dit verband zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel behoort tot de in het Unierecht erkende algemene beginselen. Zo heeft het Hof onder meer geoordeeld dat het feit dat een administratief besluit definitief is geworden bijdraagt tot de rechtszekerheid, en dat het Unierecht niet vereist dat een orgaan in beginsel moet terugkomen van een dergelijk definitief geworden administratief besluit (arrest van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat in bepaalde omstandigheden rekening kan worden gehouden met de bijzonderheden van de situaties en van de in het geding zijnde belangen teneinde een evenwicht te vinden tussen het vereiste van rechtszekerheid en het vereiste van rechtmatigheid uit het oogpunt van het Unierecht (arrest van 4 oktober 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 In deze context blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat het evidentiecriterium, dat een nationale procedurele regel is, er – doordat hij inhoudt dat een rechtzoekende als X slechts kan doen vaststellen dat een in een definitief besluit opgenomen voorschrift niet kan worden afgedwongen en bijgevolg slechts de vernietiging van dit voorschrift kan verkrijgen indien wordt aangetoond dat het betreffende voorschrift kennelijk in strijd is met het Unierecht – toe strekt een juist evenwicht te vinden tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van rechtmatigheid uit het oogpunt van het Unierecht, door in de regel met het oog op de bescherming van de rechtszekerheid een groter gewicht toe te kennen aan het feit dat het betreffende voorschrift definitief is, ook al wordt – onder strikte voorwaarden – toegestaan dat daarvan wordt afgeweken.

76 Gelet op deze doelstelling moet worden geoordeeld dat het doeltreffendheidsbeginsel in principe niet in de weg staat aan een nationale procedurele regel als het evidentiecriterium.

77 Opdat wordt gewaarborgd dat die doelstelling daadwerkelijk wordt bereikt, mag dat criterium echter niet zodanig restrictief worden toegepast dat de voorwaarde van kennelijke strijdigheid met het Unierecht tot gevolg heeft dat de mogelijkheid voor een rechtzoekende als X om de daadwerkelijke nietigverklaring van het betreffende voorschrift te verkrijgen in feite louter fictief wordt.

78 Indien dit het geval zou zijn, zou het doeltreffendheidsbeginsel, dat – zoals in punt 69 van dit arrest in herinnering is gebracht – vereist dat een nationale procedurele regel de toepassing van het Unierecht niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, immers duidelijk niet in acht zijn genomen.

79 Voorts zou de verwijzende rechter rekening kunnen houden met het in punt 24 van dit arrest in herinnering gebrachte feit dat de Nederlandse autoriteiten er de voorkeur aan hebben gegeven het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschrift niet bij of krachtens algemeen verbindend voorschrift verplicht te stellen, omdat zij van mening waren dat een dergelijk voorschrift mogelijkerwijs in strijd was met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68.

80 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de arresten van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), en 6 april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), die de verwijzende rechter vermeldt. Deze twee arresten zijn immers gewezen in een andere context dan die welke ten grondslag ligt aan het hoofdgeding, zodat de daaruit voortvloeiende lijn in de rechtspraak irrelevant is voor de onderhavige zaak.

81 In de eerste plaats heeft het Hof in het arrest van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), in wezen geoordeeld dat het beginsel van de voorrang van het Unierecht vereist dat een definitief geworden administratief besluit dat in strijd is met het Unierecht, buiten toepassing wordt gelaten bij de beoordeling van de juistheid van een later besluit dat gebaseerd is op dat eerdere besluit, waarbij het Hof tevens heeft gepreciseerd dat het geding dat tot dat arrest heeft geleid, geen betrekking had op de rechtmatigheid als zodanig van dat eerdere besluit. In het hoofdgeding gaat het daarentegen in wezen om de vraag of een regel van nationaal procesrecht die het juist mogelijk maakt om een administratief besluit dat in beginsel definitief is ten aanzien van een bepaalde categorie rechtzoekenden, buiten toepassing te laten in geval van kennelijke strijdigheid van dat besluit met in het bijzonder het Unierecht, strookt met het doeltreffendheidsbeginsel.

82 In de tweede plaats heeft het Hof in het arrest van 6 april 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), in wezen geoordeeld dat een besluit waarbij een sanctie was opgelegd, niet kon worden gerechtvaardigd door het enkele feit dat op basis van dezelfde verordening reeds een definitief besluit tot terugvordering van de restitutie was vastgesteld. Een dergelijke situatie is evenwel niet vergelijkbaar met die welke ten grondslag ligt aan het hoofdgeding. Zoals in het vorige punt in herinnering is gebracht, heeft de situatie in het hoofdgeding namelijk in wezen betrekking op de vraag of een nationale procedurele regel die onder bepaalde voorwaarden toestaat dat een definitief administratief besluit buiten toepassing wordt gelaten, verenigbaar is met het doeltreffendheidsbeginsel.

83 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat het Unierecht, met name het doeltreffendheidsbeginsel, niet in de weg staat aan een procedurele regel van het nationale bestuursrecht die inhoudt dat de mogelijkheid tot nietigverklaring van een met het Unierecht strijdig voorschrift dat is opgelegd bij een administratief besluit dat in beginsel voor een bepaalde categorie rechtzoekenden in rechte onaantastbaar is, waarbij de grond voor de nietigverklaring erin bestaat dat dit voorschrift niet handhaafbaar zou zijn indien de naleving ervan door middel van een toekomstig besluit werd afgedwongen, afhangt van de voorwaarde dat de rechtzoekende aantoont dat het op basis van een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat, evident is dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden vastgesteld in het licht van het Unierecht, met dien verstande evenwel dat deze regel – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – niet zodanig restrictief mag worden toegepast dat de mogelijkheid voor een rechtzoekende om de daadwerkelijke nietigverklaring van het betreffende voorschrift te verkrijgen in feite louter fictief is.

Kosten

84 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/103/EU van de Commissie van 21 november 2014, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat strengere constructievoorschriften worden vastgesteld dan die welke zijn neergelegd in de bijlagen A en B bij de op 30 september 1957 te Genève gesloten Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, in de versie die van toepassing was op 1 januari 2015, zoals een door de autoriteiten van een lidstaat bij een administratief besluit in de vorm van een omgevingsvergunning vastgesteld voorschrift op grond waarvan een tankstation zich enkel met vloeibaar petroleumgas mag laten bevoorraden door tankwagens die zijn voorzien van een bijzondere hittewerende bekleding als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.**

2) **Het Unierecht, met name het doeltreffendheidsbeginsel, staat niet in de weg aan een procedurele regel van het nationale bestuursrecht die inhoudt dat de mogelijkheid tot nietigverklaring van een met het Unierecht strijdig voorschrift dat is opgelegd bij een administratief besluit dat in beginsel voor een bepaalde categorie rechtzoekenden in rechte onaantastbaar is, waarbij de grond voor de nietigverklaring erin bestaat dat dit voorschrift niet handhaafbaar zou zijn indien de naleving ervan door middel van een toekomstig besluit werd afgedwongen, afhangt van de voorwaarde dat de rechtzoekende aantoont dat het op basis van een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat, evident is dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden vastgesteld in het licht van het Unierecht, met dien verstande evenwel dat deze regel – hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan – niet zodanig restrictief mag worden toegepast dat de mogelijkheid voor een rechtzoekende om de daadwerkelijke nietigverklaring van het betreffende voorschrift te verkrijgen in feite louter fictief is.**

Prechal Wahl Biltgen

Rossi Passer

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 mei 2021.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Derde kamer
A. Prechal