ΑΠΌΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΊΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 20ής Μαΐου 2021 *

«Προδικαστική παραπομπή – Εσωτερική μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων – Οδηγία 2008/68/ΕΚ – Άρθρο 5, παράγραφος 1 – Έννοια της "απαιτήσεως κατασκευής" – Απαγόρευση προβλέψεως αυστηρότερων απαιτήσεων κατασκευής – Αρχή κράτους μέλους η οποία επιβάλλει σε πρατήριο καυσίμων να ανεφοδιάζεται με υγροποιημένο πετρελαϊκό αέριο (υγραέριο) μόνον από βυτιοφόρα που φέρουν ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα μη προβλεπόμενο από την ευρωπαϊκή συμφωνία για τις διεθνείς οδικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων (ADR) – Παράνομο – Απρόσβλητη νομικά απόφαση από ορισμένη κατηγορία διοικουμένων – Αυστηρώς οριοθετημένη δυνατότητα για την ακύρωση μιας τέτοιας αποφάσεως σε περίπτωση πρόδηλης αντιθέσεώς της προς το δίκαιο της Ένωσης – Αρχή της ασφάλειας δικαίου – Αρχή της αποτελεσματικότητας»

Στην υπόθεση C-120/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) με απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 15 Φεβρουαρίου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

X

κατά

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

παρισταμένης της:

Tamoil Nederland BV,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Prechal, πρόεδρο τμήματος, N. Wahl (εισηγητή), F. Biltgen, L. S. Rossi και J. Passer, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: E. Tanchev

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– το College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend, εκπροσωπούμενο από τον J. R. van Angeren, advocaat,

– η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις C. S. Schillemans, K. Bulterman και H. S. Gijzen,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους D. Klebs και J. Möller,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον A. Nijenhuis και την N. Yerrell,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Ιανουαρίου 2021,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, για τις εσωτερικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων (ΕΕ 2008, L 260, σ. 13), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/103/ΕΕ της Επιτροπής, της 21ης Νοεμβρίου 2014 (ΕΕ 2014, L 335, σ. 15) (στο εξής: οδηγία 2008/68).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του X και του College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (δημοτικού συμβουλίου του Purmerend, Κάτω Χώρες) (στο εξής: δημοτικό συμβούλιο) σχετικά με απόφαση με την οποία το τελευταίο καθόρισε ορισμένες απαιτήσεις σχετικά με τον ανεφοδιασμό με υγροποιημένο πετρελαϊκό αέριο (υγραέριο) ενός πρατηρίου καυσίμων εγκατεστημένου στο έδαφός του.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 5, 11 και 22 της οδηγίας 2008/68 έχουν ως εξής:

«(1) Οι οδικές, σιδηροδρομικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων παρουσιάζουν σημαντικό κίνδυνο ατυχήματος. Πρέπει επομένως να ληφθούν μέτρα ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η διεξαγωγή των εν λόγω μεταφορών υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες ασφαλείας.

[…]

(5) Η [ευρωπαϊκή συμφωνία για τις διεθνείς οδικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, η οποία συνήφθη στη Γενεύη στις 30 Σεπτεμβρίου 1957 (ADR)] […] [θεσπίζει] ενιαίους κανόνες για την ασφαλή διεθνή μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να επεκταθούν στις εγχώριες μεταφορές, ώστε να εναρμονισθούν σε όλη την Κοινότητα οι όροι μεταφοράς των επικίνδυνων εμπορευμάτων και να εξασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς μεταφορών.

[…]

(11) Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να διατηρήσει το δικαίωμα να ρυθμίζει ή να απαγορεύει τις εγχώριες μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, για λόγους μη συνδεόμενους με την ασφάλεια των μεταφορών, όπως για λόγους εθνικής ασφάλειας ή προστασίας του περιβάλλοντος.

[…]

(22) Επειδή οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η εξασφάλιση ομοιόμορφης εφαρμογής των εναρμονισμένων κανόνων ασφαλείας σε ολόκληρη την Κοινότητα και η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας στις εγχώριες και διεθνείς μεταφορές, δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν ικανοποιητικά από τα κράτη μέλη και μπορούν, συνεπώς, λόγω της κλίμακας και των συνεπειών της παρούσας οδηγίας, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 της συνθήκης. […]»

4 Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 5, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις οδικές, σιδηροδρομικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων εντός ή μεταξύ των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της φορτοεκφόρτωσης, της μεταφόρτωσης από ένα μεταφορικό μέσο σε άλλο και των στάσεων που χρειάζονται λόγω των συνθηκών μεταφοράς.

[…]

5. Τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν ή να απαγορεύουν, αυστηρά για λόγους μη συνδεόμενους με την ασφάλεια, τις μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων εντός του εδάφους τους.»

5 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 6, δεν μεταφέρονται επικίνδυνα εμπορεύματα εφόσον απαγορεύεται η μεταφορά τους από το παράρτημα Ι τμήμα Ι.1, το παράρτημα ΙΙ τμήμα ΙΙ.1 ή το παράρτημα ΙΙΙ τμήμα ΙΙΙ.1.

2. Με την επιφύλαξη των γενικών κανόνων για την πρόσβαση στην αγορά ή των κανόνων που εφαρμόζονται εν γένει στις μεταφορές εμπορευμάτων, οι μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων επιτρέπονται, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι όροι που καθορίζονται στο παράρτημα Ι τμήμα Ι.1, στο παράρτημα ΙΙ τμήμα ΙΙ.1 και στο παράρτημα ΙΙΙ τμήμα ΙΙΙ.1.»

6 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας:

«Τα κράτη μέλη δύνανται, για λόγους ασφάλειας της μεταφοράς, να εφαρμόζουν αυστηρότερες διατάξεις για τις εγχώριες μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, εξαιρουμένων των απαιτήσεων κατασκευής οι οποίες πραγματοποιούνται με οχήματα, βαγόνια και σκάφη εσωτερικής ναυσιπλοΐας που είναι ταξινομημένα ή έχουν τεθεί σε κυκλοφορία στο έδαφός τους.»

7 Το άρθρο 6 της οδηγίας 2008/68 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν, μεταξύ άλλων, από ορισμένους κανόνες που προβλέπονται στα παραρτήματα της συγκεκριμένης οδηγίας.

8 Το παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής καθιστά εφαρμοστέα τα παραρτήματα Α και Β της ADR, όπως ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 2015 (στο εξής: ADR 2015).

9 Η μοναδική αιτιολογική σκέψη της ADR 2015 διευκρινίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη «επιθυμούν να αυξήσουν την ασφάλεια των διεθνών οδικών μεταφορών», ενώ το άρθρο 3 της ADR 2015 ορίζει ότι τα παραρτήματα της συμφωνίας αυτής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της.

10 Το παράρτημα Α, μέρος 1, κεφάλαιο 1.2, σημείο 1.2.1, της ADR 2015 ορίζει το κέλυφος για δεξαμενές ως «το τμήμα της δεξαμενής που συγκρατεί την ουσία που προορίζεται για μεταφορά, συμπεριλαμβανομένων ανοιγμάτων και κλεισιμάτων τους, αλλά δεν περιλαμβάνει εξοπλισμό εξυπηρέτησης ή εξωτερικό εξοπλισμό».

11 Ο πίνακας Α που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 3.2 του μέρους 3 της ADR 2015 περιλαμβάνει τον κατάλογο των επικίνδυνων εμπορευμάτων και αναφέρει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

UN Αριθμ.	Ονομασία και περιγραφή	Κλάση	[…]	ADR δεξαμενή		[…]
				Κωδικός δεξαμενής 4.3	Ειδικές διατάξεις 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	ΑΕΡΙΑ ΠΕΤΡΕ-ΛΑΙΟΥ, ΥΓΡΟ-ΠΟΙΗ-ΜΕΝΑ	2	[…]	PxBN (M)	TA 4 TT 9 TT 11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

12 Το κεφάλαιο 4.3 του παραρτήματος Α, μέρος 4, της ADR 2015 φέρει τον τίτλο «Χρήση βυτιοφόρων φορταμαξών, αποσυνδεόμενων δεξαμενών, εμπορευματοκιβωτίων-δεξαμενών και δεξαμενών σε κινητά αμαξώματα (swap bodies) με κελύφη κατασκευασμένα από μεταλλικό υλικό, και οχημάτων μεταφοράς συστοιχίας δοχείων και εμπορευματοκιβωτίων αέριων πολλαπλών στοιχείων (MEGCs)». Η παράγραφος 4.3.2.1.2 του κεφαλαίου αυτού ορίζει τα εξής:

«Ο απαιτούμενος τύπος δεξαμενής, φορτάμαξας συστοιχίας δοχείων και MEGC δίνεται σε μορφή κωδικού στη Στήλη (12) του Πίνακα Α στο Κεφάλαιο 3.2. Οι επεξηγήσεις για την ανάγνωση των τεσσάρων μερών του κωδικού δίνονται στ[ην] [παράγραφο] 4.3.3.1.1 (όταν η ουσία που πρόκειται να μεταφερθεί ανήκει στην κλάση 2) […]».

13 Το παράρτημα Α, μέρος 4, κεφάλαιο 4.3, παράγραφος 4.3.3.1.1, της ADR 2015 περιλαμβάνει τον ακόλουθο πίνακα:

Μέρος	Περιγραφή	Κωδικός Δεξαμενής
1	Τύποι δεξαμενής, οχήματος μεταφοράς συστοιχίας δοχείων ή MEGC	[…] P = δεξαμενή, όχημα μεταφοράς συστοιχίας δοχείων ή MEGC για υγροποιημένα αέρια ή αέρια διαλυμένα, […]
[…]	[…]	[…]

14 Το κεφάλαιο 6.8 του παραρτήματος Α, μέρος 6, της ADR 2015 φέρει τον τίτλο «Απαιτήσεις για την κατασκευή, τον εξοπλισμό, την έγκριση τύπου, τις επιθεωρήσεις και δοκιμές και επισήμανση των βυτιοφόρων φορταμαξών, αποσπώμενων δεξαμενών και δεξαμενών- εμπορευματοκιβωτίων και δεξαμενών σε αφαιρούμενα αμαξώματα (swap bodies), με περιβλήματα από μεταλλικά υλικά, και φορταμαξών συστοιχίας δοχείων και εμπορευματοκιβωτίων αέριων πολλαπλών στοιχείων (MEGCs)». Η παράγραφος 6.8.2.1.9 του κεφαλαίου αυτού εντάσσεται στις απαιτήσεις «κατασκευής» που προβλέπονται στην παράγραφο 6.8.2.1 και έχει ως εξής:

«Τα υλικά των περιβλημάτων ή των προστατευτικών επιστρώσεών τους τα οποία έρχονται σε επαφή με τα περιεχόμενα δεν πρέπει να περιέχουν ουσίες που είναι δυνατόν να αντιδράσουν επικίνδυνα με τα περιεχόμενα […] για να σχηματίσουν επικίνδυνες ενώσεις, ή να εξασθενήσουν σημαντικά το υλικό.

[…]»

15 Οι παράγραφοι 6.8.2.1.24 έως 6.8.2.1.26 του κεφαλαίου 6.8, των οποίων προηγείται ο τίτλος «Άλλες κατασκευαστικές απαιτήσεις», προβλέπουν τα εξής:

«6.8.2.1.24 Η προστατευτική επένδυση πρέπει να είναι έτσι σχεδιασμένη ώστε η στεγανότητά της να είναι εγγυημένη, ανεξάρτητα από την παραμόρφωση που είναι δυνατό να συμβεί υπό κανονικές συνθήκες μεταφοράς […]

6.8.2.1.25 Η θερμική μόνωση πρέπει να είναι έτσι σχεδιασμένη ώστε να μην εμποδίζει ούτε την πρόσβαση ούτε τη λειτουργία των συσκευών εκκένωσης και πλήρωσης και των βαλβίδων ασφαλείας.

6.8.2.1.26 Αν τα περιβλήματα που προορίζονται για τη μεταφορά εύφλεκτων υγρών με σημείο ανάφλεξης όχι πάνω από 60 °C έχουν μη μεταλλικές προστατευτικές επενδύσεις (εσωτερικές στρώσεις), τα περιβλήματα και οι προστατευτικές επενδύσεις πρέπει να είναι έτσι σχεδιασμένα ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος ανάφλεξης από ηλεκτροστατικά φορτία.»

16 Η παράγραφος 6.8.3 του εν λόγω κεφαλαίου 6.8 αποτελείται μόνον από τον τίτλο «Ειδικές απαιτήσεις για την Κλάση 2», ενώ η παράγραφος 6.8.3.1 της διατάξεως αυτής καλύπτει ειδικότερα την «[κ]ατασκευή των περιβλημάτων». Η παράγραφος 6.8.3.1.1 του ίδιου κεφαλαίου διευκρινίζει τα εξής:

«Τα περιβλήματα που προορίζονται για τη μεταφορά συμπιεσμένων, υγροποιημένων ή διαλυμένων αερίων θα πρέπει να είναι από χάλυβα. […]»

17 Η παράγραφος 6.8.4 του κεφαλαίου 6.8 του παραρτήματος Α, μέρος 6, της ADR 2015 περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις «[ε]ιδικές διατάξεις» ΤΑ 4, ΤΤ 9 και ΤΤ 11 που εφαρμόζονται στα βυτιοφόρα που μεταφέρουν υγραέριο δυνάμει του πίνακα Α που παρατίθεται στη σκέψη 11 της παρούσας αποφάσεως.

18 Η παράγραφος 6.8.5.1.1 του εν λόγω κεφαλαίου 6.8 ορίζει ότι, όταν γίνεται η συγκόλληση των σταθερών δεξαμενών, τα περιβλήματα για τη μεταφορά συμπιεσμένων, υγροποιημένων αερίων ή αερίων διαλυμένων υπό πίεση της κλάσεως 2, πρέπει να κατασκευάζονται από χάλυβα, εξυπακουομένου ότι μπορούν επίσης να κατασκευασθούν από αλουμίνιο, από κράμα αλουμινίου, από χαλκό ή από κράμα χαλκού όσον αφορά τη μεταφορά υγροποιημένων αερίων υπό ψύξη της κλάσεως 2.

Το ολλανδικό δίκαιο

19 Το άρθρο 8:69a του Algemene wet bestuursrecht (ολλανδικού κώδικα διοικητικής διαδικασίας, στο εξής: Awb) ορίζει τα εξής:

«Τα διοικητικά δικαστήρια δεν δύνανται να ακυρώνουν αποφάσεις με την αιτιολογία ότι αυτές αντίκεινται σε γραπτούς ή άγραφους κανόνες δικαίου ή σε γενικές αρχές του δικαίου, αν οι εν λόγω κανόνες και αρχές δεν αποσκοπούν προδήλως στην προστασία των συμφερόντων του(-ων) προσώπου(-ων) που τους επικαλούνται.»

20 Η circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (εγκύκλιος περί των αποστάσεων ασφαλείας για την εξωτερική ασφάλεια πρατηρίων υγραερίου στο πλαίσιο αποφάσεων συναρτώμενων με τις επιπτώσεις ατυχήματος) του Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Υφυπουργού Υποδομών και Περιβάλλοντος), της 14ης Ιουνίου 2016 (Stcrt. 2016, αριθ. 31453, στο εξής: εγκύκλιος της 14ης Ιουνίου 2016), καλεί τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη, οσάκις εκδίδουν αποφάσεις χωροταξικού προγραμματισμού, ορισμένες αποστάσεις ασφαλείας δυνάμενες να αποτρέψουν τις εξ ατυχημάτων συνέπειες επί πρατηρίων καυσίμων κατά τον ανεφοδιασμό τους με υγραέριο στηριζόμενες, εν αναφορά προς την «Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens» (Safety Deal [συμφωνία ασφαλείας] για τη θερμοαπωθητική μόνωση βυτιοφόρων μεταφοράς υγραερίου κινήσεως (Stcrt. 2016, αριθ. 31448, στο εξής: Safety Deal), επί της παραδοχής ότι, αφενός, όλα τα ολλανδικά βυτιοφόρα τα οποία προμηθεύουν πρατήρια καυσίμων στην πράξη φέρουν ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα δυνάμενο να καθυστερήσει την εμφάνιση του φαινομένου της «εκρήξεως οφειλόμενης σε απότομη διαστολή ατμών» (boiling liquid expanding vapour explosion ή «φαινόμενο BLEVE») κατά τουλάχιστον 75 λεπτά μετά την έναρξη πυρκαγιάς (στο εξής: επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα) και ότι, αφετέρου, ο ανεφοδιασμός των οικείων πρατηρίων καυσίμων κανονικά γίνεται από βυτιοφόρα τα οποία φέρουν τέτοιο κάλυμμα.

21 Η Safety Deal, την οποία έχει προσυπογράψει ο Υφυπουργός Υποδομών και Περιβάλλοντος και η Vereniging Vloeibaar Gas (ένωση υγροποιημένου αερίου, Κάτω Χώρες), καθώς και άλλες οργανώσεις ή ενώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα του υγραερίου, επιβεβαιώνει, κατ' ουσίαν, τη δέσμευση των μελών της εν λόγω ενώσεως να χρησιμοποιούν, κατά την παροχή υγραερίου στα πρατήρια καυσίμων, μόνο βυτιοφόρα εξοπλισμένα με το επίμαχο θερμοαπωθητικό κάλυμμα, ενώ οι λοιποί οργανισμοί και ενώσεις δεσμεύονται να αποδεχθούν τον σκοπό αυτόν επιδιώκοντας την ευόδωσή του μεταξύ των μελών τους και τη διασφάλιση της υλοποιήσεώς του. Επιπλέον, όλα τα μέρη της Safety Deal ενέκριναν το περιεχόμενο της εγκυκλίου της 14ης Ιουνίου 2016.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

22 Ο X κατοικεί σε απόσταση περίπου 125 μέτρων από πρατήριο καυσίμων το οποίο, μεταξύ άλλων, πωλεί υγραέριο από το 1977. Επιθυμώντας να παύσει η πώληση υγραερίου από το πρατήριο αυτό λόγω των κινδύνων που συνεπάγεται για την ασφάλεια των κατοικιών που κείνται πλησίον αυτού, ο X ζήτησε από το δημοτικό συμβούλιο να αφαιρέσει από το εν λόγω πρατήριο την περιβαλλοντική άδεια που είχε χορηγήσει προς τούτο.

23 Αφού απέρριψε την αίτηση αυτή με απόφαση της 30ής Ιουνίου 2015, το δημοτικό συμβούλιο, με απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2016 (στο εξής: απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2016), επέβαλε στο εν λόγω πρατήριο δύο πρόσθετες απαιτήσεις όσον αφορά τον ανεφοδιασμό του εν λόγω πρατηρίου με υγραέριο. Σε αυτήν προβλεπόταν ότι το πρατήριο έπρεπε πλέον να ανεφοδιάζεται με υγραέριο με βυτιοφόρα εξοπλισμένα, αφενός, με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα και, αφετέρου, με ασφαλέστερη μάνικα πληρώσεως. Κατά το δημοτικό συμβούλιο, με τις δύο αυτές απαιτήσεις οι κίνδυνοι ατυχήματος κατά τον ανεφοδιασμό του οικείου πρατηρίου καυσίμων με υγραέριο μπορούσαν να μειωθούν σε αποδεκτό επίπεδο.

24 Όσον αφορά την απαίτηση σχετικά με το θερμοαπωθητικό κάλυμμα, οι ολλανδικές αρχές, αφενός, είχαν θέσει σε εφαρμογή, μερικούς μήνες νωρίτερα τη Safety Deal και, αφετέρου, είχαν εκδώσει την εγκύκλιο της 14ης Ιουνίου 2016 περί συμπληρωματικής πολιτικής διαχειρίσεως των κινδύνων για τα πρατήρια καυσίμων που πωλούν υγραέριο, κεντρική ιδέα της οποίας ήταν ο ανεφοδιασμός των πρατηρίων αυτών μόνον από βυτιοφόρα εξοπλισμένα με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η εγκύκλιος δεν αναφέρει ρητώς ότι οι αρμόδιες αρχές πρέπει να επιβάλλουν τέτοια απαίτηση περί εξοπλισμού με κάλυμμα στις περιβαλλοντικές άδειες που χορηγούν στα πρατήρια καυσίμων τα οποία πωλούν υγραέριο. Προσθέτει ότι οι ολλανδικές αρχές προτίμησαν να μην επιβάλουν την απαίτηση αυτή με γενική διάταξη αναγκαστικού δικαίου, θεωρώντας ότι μια τέτοια διάταξη θα ήταν ενδεχομένως αντίθετη στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68.

25 Εκτιμώντας ότι οι δύο απαιτήσεις που επέβαλε η απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2016 έπρεπε να ακυρωθούν για τον λόγο ότι δεν μπορούσαν να τεθούν σε εφαρμογή λόγω της ασυμβατότητάς τους, μεταξύ άλλων, με την οδηγία 2008/68, ο X άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του rechtbank Noord-Holland (πρωτοδικείου της επαρχίας της Βόρειας Ολλανδίας, Κάτω Χώρες). Το δικαστήριο αυτό απέρριψε την προσφυγή με απόφαση της 8ης Ιουνίου 2017.

26 Επιληφθέν εφέσεως ασκηθείσας από τον X κατά της αποφάσεως αυτής, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η απαίτηση σχετικά με τη χρήση ασφαλέστερης μάνικας πληρώσεως δεν αντιβαίνει στις διατάξεις της οδηγίας 2008/68, οπότε μπορεί να διατηρηθεί σε ισχύ. Αντιθέτως, διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της απαιτήσεως σχετικά με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα με την ως άνω οδηγία.

27 Το αιτούν δικαστήριο, αφού έκρινε ότι το θερμοαπωθητικό κάλυμμα βυτιοφόρου αποτελεί στοιχείο της «κατασκευής», κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, διερωτάται αν η απαίτηση σχετικά με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα μπορεί να θεωρηθεί ως «απαίτηση κατασκευής», η οποία απαγορεύεται από τη διάταξη αυτή, δεδομένου ότι η απαίτηση αυτή, αφενός, δεν απευθύνεται απευθείας στον ιδιοκτήτη ή στον εκμεταλλευόμενο το βυτιοφόρο, αλλά στον εκμεταλλευόμενο το πρατήριο καυσίμων και, αφετέρου, δεν περιλαμβάνεται σε αναγκαστικού δικαίου διάταξη γενικού χαρακτήρα της εσωτερικής νομοθεσίας, αλλά σε περιβαλλοντική άδεια χορηγηθείσα σε συγκεκριμένο πρατήριο καυσίμων. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός

ότι, μολονότι οι ολλανδικές αρχές παρέλειψαν να επιβάλουν την προαναφερθείσα απαίτηση με αναγκαστικού δικαίου διάταξη γενικού χαρακτήρα, λόγω της ενδεχόμενης αντιθέσεώς της προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, εντούτοις θέσπισαν τη Safety Deal και εξέδωσαν την εγκύκλιο της 14ης Ιουνίου 2016 προκειμένου να διασφαλίσουν ότι, στο σύνολο του εθνικού εδάφους, τα πρατήρια καυσίμων θα ανεφοδιάζονται με υγραέριο μόνον από βυτιοφόρα εξοπλισμένα με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα.

28 Σε περίπτωση που το Δικαστήριο ήθελε κρίνει ότι η απαίτηση σχετικά με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα συνιστά «απαίτηση κατασκευής», απαγορευόμενη από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι η διαπίστωση αυτή και μόνο δεν θα του παρείχε τη δυνατότητα να ακυρώσει την απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2016 με την οποία επιβάλλεται η επίμαχη απαίτηση. Συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 8:69a του Awb, ο διοικητικός δικαστής δεν μπορεί να ακυρώσει απόφαση που παραβιάζει κανόνα δικαίου ο οποίος προφανώς δεν αποσκοπεί στην προστασία του συμφέροντος του οικείου προσφεύγοντος. Εν προκειμένω, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 προφανώς δεν αποσκοπεί στην προστασία του συμφέροντος του X να εξασφαλίσει τη φυσική προστασία της κείμενης πλησίον του οικείου πρατηρίου καυσίμων συνοικίας.

29 Τούτου δοθέντος, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, δυνάμει του ολλανδικού δικαίου, το δημοτικό συμβούλιο δεν μπορεί να συμπεριλάβει σε άδεια απαίτηση την τήρηση της οποίας δεν μπορεί να διασφαλίσει ο αποδέκτης και η οποία, επομένως, δεν μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή στο πλαίσιο μεταγενέστερης αποφάσεως. Λαμβανομένου υπόψη του επιχειρήματος αυτού, το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι, βάσει του εφαρμοστέου ολλανδικού δικαίου, θα μπορούσε να ακυρώσει την απαίτηση σχετικά με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα για τον λόγο ότι αυτή δεν θα μπορούσε να τεθεί μεταγενέστερα σε εφαρμογή καθώς είναι αντίθετη προς κανόνα δικαίου όπως είναι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι, κατόπιν συνοπτικής εξετάσεως μη καταλείπουσας ουδέν περιθώριο αμφιβολίας, αποδεικνύεται προδήλως ότι η επίμαχη απαίτηση δεν μπορούσε να επιβληθεί (στο εξής: κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως). Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως είναι σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, προς την αρχή της αποτελεσματικότητας δυνάμει της οποίας οι σχετικοί κανόνες του εθνικού δικαίου δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης.

30 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, αφενός, ότι η αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης θα μπορούσε να παρακωλυθεί από την εφαρμογή του κριτηρίου της πρόδηλης αποδείξεως, στο μέτρο που, αφενός, το κριτήριο αυτό πληρούται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με συνέπεια να επιβάλλονται αυξημένες απαιτήσεις στον διοικούμενο, και, αφετέρου, το Δικαστήριο έχει κρίνει, με τις αποφάσεις του της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), και της 6ης Απριλίου 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), ότι υποχρέωση απορρέουσα από νομικά απρόσβλητη απόφαση μπορεί να αρθεί, στο πλαίσιο εξετάσεως μεταγενέστερης αποφάσεως περί επιβολής κυρώσεως, ερειδόμενης επί της πρώτης από τις αποφάσεις αυτές, λόγω της ασυμβατότητας της πρώτης αυτής αποφάσεως με το δίκαιο της Ένωσης.

31 Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει τη σημασία της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η οποία θα μπορούσε να δικαιολογήσει το ότι μια νομικά απρόσβλητη απαίτηση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, μπορεί, στην περίπτωση ενός διοικουμένου όπως ο X, να αμφισβητηθεί, στο στάδιο αποφάσεως για την εφαρμογή της, μόνο στην προβλεπόμενη από το ολλανδικό δίκαιο περίπτωση κατά την οποία είναι πρόδηλον ότι δεν μπορούσε να επιβληθεί εκ του λόγου ότι

αντέβαινε στο δίκαιο της Ένωσης. Οι αυξημένες απαιτήσεις που απορρέουν συναφώς από το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως δικαιολογούνται, επομένως, από τη σημαντική βαρύτητα που προσδίδεται στη διαφύλαξη της ασφάλειας δικαίου. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η μνημονευθείσα στην προηγούμενη σκέψη νομολογία του Δικαστηρίου έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, στο μέτρο που οι υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις αυτές στηρίζονταν σε μεταγενέστερη απόφαση επιβάλλουσα κύρωση στον διοικούμενο, όπερ δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

32 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Έχει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68/ΕΚ την έννοια ότι αντιτίθεται στη συμπερίληψη όρου σε άδεια πρατηρίου καυσίμων που πωλεί υγραέριο σύμφωνα με τον οποίο η παράδοση υγραερίου στο συγκεκριμένο πρατήριο επιτρέπεται να γίνεται μόνο με βυτιοφόρα μεταφοράς υγραερίου που φέρουν θερμοαπωθητικό κάλυμμα, ενώ η εν λόγω υποχρέωση δεν επιβάλλεται άμεσα σε έναν ή περισσότερους φορείς εκμεταλλεύσεως βυτιοφόρων μεταφοράς υγραερίου;

β) Έχει σημασία για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα το γεγονός ότι μεταξύ του κράτους μέλους και οργανώσεων των παραγόντων της αγοράς υγραερίου (όπως, μεταξύ άλλων, φορέων εκμεταλλεύσεως πρατηρίων καυσίμων που πωλούν υγραέριο, παραγωγών, πωλητών και μεταφορέων υγραερίου) έχει συναφθεί συμφωνία υπό τη μορφή [της Safety Deal], με την οποία τα μέρη δεσμεύτηκαν για την εφαρμογή της θερμοαπωθητικής μονώσεως, και το γεγονός ότι το κράτος μέλος εξέδωσε εγκύκλιο, εν προκειμένω την [εγκύκλιο της 14ης Ιουνίου 2016], με την οποία προβλέπεται μια πρόσθετη πολιτική διαχειρίσεως των κινδύνων στηριζόμενη στην παραδοχή ότι οι παραδόσεις υγραερίου στα πρατήρια καυσίμων που πωλούν και υγραέριο θα γίνονται με βυτιοφόρα φέροντα θερμοαπωθητικό κάλυμμα;

2) α) Στο πλαίσιο διενεργούμενου από το εθνικό δικαστήριο ελέγχου νομιμότητας αποφάσεως, σκοπός της οποίας είναι η συμμόρφωση με όρο αδειοδοτήσεως ο οποίος έχει καταστεί νομικά απρόσβλητος, πλην όμως αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης:

– επιτρέπει η νομοθεσία της Ένωσης, και ιδίως η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών, στο εθνικό δικαστήριο να θεωρεί κατ' αρχήν νόμιμο έναν τέτοιον όρο αδειοδοτήσεως, εκτός αν ο όρος αυτός αντίκειται προδήλως σε υπέρτερους κανόνες δικαίου, όπως οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως: συναρτά το ενωσιακό δίκαιο την εφαρμογή της εν λόγω εξαιρέσεως με τη συνδρομή (πρόσθετων) προϋποθέσεων;

– ή μήπως το ενωσιακό δίκαιο, λαμβανομένων υπόψη και των αποφάσεων του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), και της 6ης Απριλίου 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), επιβάλλει στο εθνικό δικαστήριο να μην εφαρμόσει έναν τέτοιον όρο αδειοδοτήσεως λόγω του ότι αυτός αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο;

β) Είναι κρίσιμο, για την απάντηση στο ερώτημα 2[, στοιχείο α'], το ζήτημα αν η απόφαση συνιστά μέτρο επανορθώσεως (remedy) ή ποινική κύρωση (criminal charge);»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

33 Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε απαίτηση την οποία επιβάλλουν οι αρχές κράτους μέλους σε πρατήριο καυσίμων, βάσει διοικητικής αποφάσεως υπό τη μορφή περιβαλλοντικής αδείας, να ανεφοδιάζεται με υγραέριο μόνο με βυτιοφόρα εξοπλισμένα με ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη.

34 Συναφώς, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, τα κράτη μέλη μπορούν, για λόγους ασφάλειας των μεταφορών, να εφαρμόζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την εγχώρια μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων οι οποίες πραγματοποιούνται με οχήματα, βαγόνια και σκάφη εσωτερικής ναυσιπλοΐας που είναι ταξινομημένα ή έχουν τεθεί σε κυκλοφορία στο έδαφός τους, εξαιρουμένων των απαιτήσεων κατασκευής.

35 Από τη διατύπωση αυτή προκύπτει ότι, όσον αφορά μια τέτοια εγχώρια μεταφορά, το εν λόγω άρθρο 5, παράγραφος 1, απαγορεύει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν, για λόγους ασφάλειας των μεταφορών, αυστηρότερες απαιτήσεις κατασκευής.

36 Εντούτοις, ούτε το άρθρο 5, παράγραφος 1, ούτε καμία άλλη διάταξη της οδηγίας 2008/68 ορίζει την έννοια των «απαιτήσεων κατασκευής» και δεν αναφέρει το επίπεδο των απαιτήσεων σε σχέση με το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων.

37 Εντούτοις, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/68 επιτρέπει τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στο παράρτημα I, τμήμα I.1, της οδηγίας αυτής, το οποίο παραπέμπει στα παραρτήματα Α και Β της ADR, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ήτοι της ADR 2015.

38 Πάντως, τόσο το μέρος 6 του παραρτήματος Α όσο και το μέρος 9 του παραρτήματος Β της ADR 2015 περιέχουν «απαιτήσεις κατασκευής». Επομένως, η έννοια των «απαιτήσεων κατασκευής», κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, πρέπει να νοηθεί με αναφορά στις αντίστοιχες απαιτήσεις που περιλαμβάνονται στα εν λόγω μέρη των παραρτημάτων αυτών, λαμβανομένου υπόψη ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν το δικαίωμα να θεσπίζουν αυστηρότερες απαιτήσεις.

39 Όσον αφορά, ειδικότερα, τα επίμαχα στην κύρια δίκη βυτιοφόρα για τη μεταφορά υγραερίου, επισημαίνεται ότι, δυνάμει των συνδυασμένων διατάξεων του παραρτήματος Α, μέρος 4, κεφάλαιο 4.3, παράγραφοι 4.3.2.1.2 και 4.3.3.1.1, και του κεφαλαίου 6.8, παράγραφοι 6.8.3.1.1 και 6.8.5.1.1, της ADR 2015, σε συνδυασμό με τον πίνακα Α του κεφαλαίου 3.2 του μέρους 3 του παραρτήματος αυτού, η μεταφορά υγραερίου, ως επικίνδυνου εμπορεύματος της κλάσεως 2, πρέπει να πραγματοποιείται με βυτιοφόρα των οποίων οι δεξαμενές είναι κατασκευασμένες από μεταλλικά υλικά. Επισημαίνεται επίσης ότι το παράρτημα Α, μέρος 6, κεφάλαιο 6.8, της ADR 2015 περιέχει, μεταξύ άλλων, «απαιτήσεις κατασκευής», οι οποίες εφαρμόζονται, μεταξύ άλλων, στα βυτιοφόρα των οποίων οι δεξαμενές κατασκευάζονται από μεταλλικά υλικά.

40 Επομένως, όσον αφορά τα βυτιοφόρα που προορίζονται για τη μεταφορά υγραερίου, η έννοια των «απαιτήσεων κατασκευής», η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιστοιχεί στις «απαιτήσεις για την κατασκευή», οι οποίες ορίζονται στο παράρτημα Α, μέρος 6, κεφάλαιο 6.8, της ADR 2015, και, ειδικότερα, στους παρεπόμενους κανόνες που περιλαμβάνονται στις παραγράφους 6.8.2.1, 6.8.3.1 και 6.8.5.1 του κεφαλαίου αυτού, καθώς και στις ειδικές διατάξεις ΤΑ 4, ΤΤ 9 και ΤΤ 11 που περιέχονται στην παράγραφο 6.8.4 του εν λόγω κεφαλαίου και εφαρμόζονται σε τέτοια βυτιοφόρα βάσει του πίνακα Α ο οποίος περιλαμβάνεται στο παράρτημα Α, μέρος 3, κεφάλαιο 3.2, της ADR 2015.

41 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 προκύπτει ότι, όσον αφορά τις εγχώριες μεταφορές υγραερίου που πραγματοποιούνται, μεταξύ άλλων, με βυτιοφόρα που έχουν ταξινομηθεί ή τεθεί σε κυκλοφορία στο έδαφός τους, τα κράτη μέλη δεν μπορούν, για λόγους ασφάλειας, να εφαρμόζουν απαιτήσεις κατασκευής αυστηρότερες από εκείνες που ρητώς προβλέπονται στο παράρτημα Α, μέρος 6, κεφάλαιο 6.8, της ADR 2015.

42 Πάντως, εν προκειμένω, μολονότι είναι αληθές ότι το παράρτημα Α, μέρος 6, κεφάλαιο 6.8, της ADR 2015 περιέχει διάφορες απαιτήσεις σχετικά με την κατασκευή θερμοαπωθητικού καλύμματος ή θερμικής μονώσεως της δεξαμενής ή του βυτίου, όπως αυτές των παραγράφων 6.8.2.1.9 και 6.8.2.1.24 έως 6.8.2.1.26 του εν λόγω κεφαλαίου, εντούτοις επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το παράρτημα αυτό δεν περιέχει καμία απαίτηση επιβάλλουσα θερμοαπωθητικό κάλυμμα όπως αυτό που απαιτείται στην υπόθεση της κύριας δίκης, ήτοι θερμοαπωθητικό κάλυμμα το οποίο να μπορεί να καθυστερήσει το φαινόμενο BLEVE κατά τουλάχιστον 75 λεπτά μετά την έναρξη πυρκαγιάς.

43 Επομένως, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 απαγορεύει στα κράτη μέλη, όσον αφορά την εγχώρια μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων που πραγματοποιείται, μεταξύ άλλων, από οχήματα τα οποία έχουν ταξινομηθεί ή τεθεί σε κυκλοφορία στο έδαφός τους, να απαιτούν, για λόγους ασφάλειας της μεταφοράς, να είναι τα οχήματα αυτά εξοπλισμένα με θερμοαπωθητικό κάλυμμα το οποίο δεν προβλέπεται από τις απαιτήσεις κατασκευής της ADR, καθόσον το ως άνω κάλυμμα συνιστά αυστηρότερη απαίτηση για την κατασκευή, η οποία απαγορεύεται από την εν λόγω διάταξη της οδηγίας.

44 Η ερμηνεία αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι μια απαίτηση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία έχει θεσπιστεί κατά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, επιβλήθηκε, αφενός, σε πρατήριο καυσίμων και όχι άμεσα στους ιδιοκτήτες ή στους εκμεταλλευόμενους βυτιοφόρα και, αφετέρου, εισήχθη για τη ρύθμιση συγκεκριμένη περιπτώσεως και όχι στο πλαίσιο αναγκαστικού δικαίου διατάξεως γενικού χαρακτήρα.

45 Πράγματι, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 επιβάλλει σαφή, γενική και απόλυτη απαγόρευση στα κράτη μέλη, τα οποία οφείλουν να διασφαλίζουν την τήρησή της σε κάθε περίπτωση και με κάθε μέσο, διευκρινιζομένου ότι, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, η έννοια της «μεταφοράς» περιλαμβάνει και τις πράξεις εκφορτώσεως επικίνδυνων εμπορευμάτων, όπως αυτή που πραγματοποιείται κατά τον ανεφοδιασμό πρατηρίου καυσίμων με υγραέριο.

46 Επομένως, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 απαγορεύει κάθε μέτρο που λαμβάνει κράτος μέλος, περιλαμβανομένων των μέτρων που λαμβάνει δημοτική αρχή υπό μορφή ατομικής διοικητικής αποφάσεως, όπως είναι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περιβαλλοντική άδεια, το οποίο αντιβαίνει στην απαγόρευση που θεσπίζει η διάταξη αυτή, έστω και αν το μέτρο

αυτό επιβάλλει εμμέσως μόνον κατασκευαστική απαίτηση στους εκμεταλλευομένους τα οικεία βυτιοφόρα ή στους εκμεταλλευομένους που είναι υπεύθυνοι για τον ανεφοδιασμό με υγραέριο του αποδέκτη του μέτρου αυτού.

47 Εξάλλου, το γεγονός ότι οι ολλανδικές αρχές έθεσαν σε εφαρμογή την Safety Deal και εξέδωσαν την εγκύκλιο της 14ης Ιουνίου 2016 για να εξασφαλίσουν σε εθνικό επίπεδο ότι τα βυτιοφόρα που χρησιμοποιούνται για τον ανεφοδιασμό με υγραέριο των ευρισκόμενων σε ολλανδικό έδαφος πρατηρίων καυσίμων είναι εξοπλισμένα με το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα δεν ασκεί καμία επιρροή στην απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα, δεδομένου ότι η χρήση τέτοιων νομικών μέσων δεν μπορεί να δικαιολογήσει καθ' οιονδήποτε τρόπο διοικητική απόφαση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη περιβαλλοντική άδεια, η οποία επιβάλλει κατασκευαστική απαίτηση απαγορευόμενη από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68.

48 Δεύτερον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, αντιθέτως προς όσα υποστήριξε, κατ' ουσίαν, η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, από το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68 δεν μπορεί να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να θεσπίζουν, για λόγους άλλους από την ασφάλεια των μεταφορών, αυστηρότερες απαιτήσεις κατασκευής από αυτές που προβλέπει η ADR.

49 Το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68 ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν ή να απαγορεύουν, αυστηρά για λόγους μη συνδεόμενους με την ασφάλεια, τις μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων εντός του εδάφους τους.

50 Όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 45 και 46 των προτάσεών του, το άρθρο 1, παράγραφος 5, και το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, τα οποία αμφότερα πρέπει να ερμηνεύονται στενά, καθόσον συνιστούν εξαιρέσεις από τον γενικό κανόνα του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας, δυνάμει της οποίας η μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων υπόκειται στις απαγορεύσεις και εγκρίσεις που προβλέπονται στα σχετικά παραρτήματά της, έχουν λογική συνοχή μεταξύ τους, καθόσον επιτρέπουν στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τον γενικό κανόνα αυτόν για διαφορετικούς λόγους.

51 Όσον αφορά το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68, επισημαίνεται ότι, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 46 των προτάσεών του, η χρήση του επιρρήματος «αυστηρά» στη διάταξη αυτή συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν ή να απαγορεύουν τη μεταφορά εμπορευμάτων στο έδαφός τους μόνο για λόγους μη συνδεόμενους με την ασφάλεια της μεταφοράς, ήτοι για λόγους που δεν πρέπει να έχουν καμία σχέση με την ασφάλεια της μεταφοράς.

52 Η ερμηνεία αυτή του γράμματος του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68 επιρρωννύεται από τον σκοπό που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία. Πράγματι, από τις αιτιολογικές σκέψεις 1, 5 και 22 της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι σκοπός της είναι η διασυνοριακή και εθνική μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων οδικώς, σιδηροδρομικώς ή διά πλωτής οδού στην Ένωση να πραγματοποιείται υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες ασφάλειας, δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε να εφαρμόσει, μεταξύ άλλων, τους κανόνες ασφαλείας που περιέχονται στα παραρτήματα Α και Β της ADR κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή των εναρμονισμένων σε ολόκληρη την Ένωση κανόνων ασφαλείας και να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς των μεταφορών.

53 Υπό τις συνθήκες αυτές και λαμβανομένου υπόψη του ότι, δυνάμει της μόνης αιτιολογικής σκέψεως της ADR, οι κανόνες της συμφωνίας αυτής, μέρος των οποίων αποτελούν οι απαιτήσεις σχετικά με την κατασκευή, αποσκοπούν στην αύξηση της ασφάλειας των οδικών μεταφορών, τα κράτη μέλη δεν μπορούν, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που ρητώς προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας 2008/68, να θεσπίζουν, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας, κανόνες ασφάλειας των μεταφορών διαφορετικούς από εκείνους που προβλέπουν η εν λόγω οδηγία και τα παραρτήματα Α και Β της ADR, ειδάλλως θα υπήρχε ο κίνδυνος να διακυβευθεί ο διττός σκοπός της εναρμονίσεως των κανόνων ασφαλείας και της διασφαλίσεως της εύρυθμης λειτουργίας της κοινής αγοράς των μεταφορών και να τεθεί, επιπλέον, εν αμφιβόλω η εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης κατά την οποία οι κανόνες ασφαλείας των μεταφορών τους οποίους προβλέπει η ίδια οδηγία και τα παραρτήματα της ADR σκοπούν να εξασφαλίσουν τις καλύτερες δυνατές συνθήκες ασφαλείας.

54 Επομένως, όταν ένα κράτος μέλος επιθυμεί να ρυθμίσει ή να απαγορεύσει τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων στο έδαφός του βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68, μπορεί να το πράξει μόνο για λόγους άσχετους προς την ασφάλεια της μεταφοράς, ειδάλλως θίγονται οι σκοποί που επιδιώκει η οδηγία. Μολονότι τέτοιοι λόγοι μπορούν να συνδέονται, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 11 της εν λόγω οδηγίας, με την εθνική ασφάλεια ή με την προστασία του περιβάλλοντος, είναι σημαντικό, για τη διασφάλιση της επίτευξης των σκοπών αυτών, οι λόγοι αυτοί, όταν προβάλλονται, να μη συνδέονται, στην πράξη, με την ασφάλεια των μεταφορών. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, υπό το πρόσχημα της προστασίας του περιβάλλοντος, να εισαγάγει απαιτήσεις κατασκευής, ενώ τέτοιες απαιτήσεις, οι οποίες περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Α και Β της ADR, αποσκοπούν, όπως υπομνήσθηκε στην προηγούμενη σκέψη, στην ενίσχυση της ασφάλειας των μεταφορών. Αντιθέτως, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, η Γερμανική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της, επίκληση ενός τέτοιου λόγου μπορεί να γίνει προκειμένου, για παράδειγμα, να ρυθμισθεί ή να απαγορευθεί η μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων μέσω περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, δεδομένου ότι τοιαύτη ρύθμιση ουδόλως αφορά την ασφάλεια των μεταφορών αυτή καθεαυτήν.

55 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν, είτε βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68 είτε βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, να εισάγουν απαιτήσεις κατασκευής, όπως είναι το επίμαχο ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα.

56 Επιπλέον, ανεξαρτήτως του ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε το δημοτικό συμβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του, στο επίμαχο στην κύρια δίκη πρατήριο καυσίμων παραδίδεται υγραέριο κατ' αποκλειστικότητα από τα οχήματα Ολλανδού προμηθευτή τα οποία είναι εξοπλισμένα με θερμοαπωθητικό κάλυμμα, διευκρινίζεται ότι, οσάκις μια απαίτηση κατασκευής όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης επιβάλλεται εμμέσως στους εκμεταλλευομένους βυτιοφόρα υγραερίου μέσω αδείας χορηγουμένης σε πρατήριο καυσίμων, παρόμοια απαίτηση ενδέχεται να παραβιάζει όχι μόνον το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, όσον αφορά τις παραδόσεις υγραερίου οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο εγχώριας μεταφοράς με βυτιοφόρα τα οποία είναι ταξινομημένα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, αλλά και, όπως προκύπτει από τη σκέψη 55 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/68, όσον αφορά οποιαδήποτε παράδοση υγραερίου η οποία θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο διασυνοριακής μεταφοράς από βυτιοφόρα τα οποία είναι ταξινομημένα σε άλλο κράτος μέλος.

57 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στη θέσπιση αυστηρότερων απαιτήσεων κατασκευής από εκείνες που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Α και Β της ADR, όπως είναι η απαίτηση την οποία επιβάλλουν οι αρχές κράτους μέλους σε πρατήριο καυσίμων στο πλαίσιο διοικητικής αποφάσεως υπό τη μορφή περιβαλλοντικής αδείας να ανεφοδιάζεται με υγραέριο μόνον από βυτιοφόρα εξοπλισμένα με ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

58 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στην αρχή της αποτελεσματικότητας εθνικός δικονομικός κανόνας ο οποίος προβλέπει ότι, προκειμένου μια απαίτηση αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, η οποία επιβάλλεται με διοικητική απόφαση μη δυνάμενη καταρχήν να προσβληθεί από ορισμένη κατηγορία διοικουμένων, να μπορεί να ακυρωθεί λόγω αδυναμίας εκτελέσεώς της εφόσον τεθεί σε εφαρμογή με μεταγενέστερη απόφαση, ο διοικούμενος πρέπει να αποδείξει ότι, κατόπιν συνοπτικής εξετάσεως μη καταλείπουσας περιθώριο αμφιβολίας, προκύπτει προδήλως ότι, βάσει του δικαίου της Ένωσης, η επίμαχη απαίτηση δεν μπορούσε να επιβληθεί.

Επί του παραδεκτού

59 Με τις γραπτές παρατηρήσεις του, το δημοτικό συμβούλιο εκτιμά ότι το δεύτερο ερώτημα δεν έχει σχέση με τη διαφορά και είναι θεωρητικής φύσεως, δεδομένου ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη διοικητική απόφαση δεν είναι νομικά απρόσβλητη και δεν έχει εκδοθεί μεταγενέστερη απόφαση για την εφαρμογή της. Χωρίς να καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το δεύτερο ερώτημα είναι απαράδεκτο, η Ολλανδική Κυβέρνηση παραθέτει επίσης, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, παρόμοιους λόγους.

60 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο που έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της εκδοθησόμενης δικαστικής αποφάσεως να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του απόφασης όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, άπαξ και τα υποβαλλόμενα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο οφείλει, κατ' αρχήν, να αποφανθεί (αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 24, και της 7ης Φεβρουαρίου 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, σκέψη 31).

61 Επομένως, για τα ερωτήματα που αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ισχύει το τεκμήριο ότι είναι λυσιτελή. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν προδήλως προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία κανόνα της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή ακόμη όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν (αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 25, και της 7ης Φεβρουαρίου 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, σκέψη 32).

62 Εξάλλου, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, ο δικαιολογητικός λόγος της προδικαστικής παραπομπής δεν έγκειται στη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης επί γενικών ή υποθετικών ζητημάτων, αλλά στην αυτονόητη ανάγκη αποτελεσματικής επιλύσεως μιας ένδικης διαφοράς (απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 194 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

63 Εν προκειμένω, βεβαίως, το αιτούν δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν διαπιστωθεί, λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που θα δώσει το Δικαστήριο στο πρώτο ερώτημα, ότι είναι βάσιμο το επιχείρημα του προσφεύγοντος ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη απαίτηση αντιβαίνει στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, το αιτούν δικαστήριο δεν θα μπορούσε, λόγω του άρθρου 8:69a του Awb, να ακυρώσει την εν λόγω απαίτηση βάσει της διαπιστώσεως αυτής.

64 Επιπλέον, είναι αληθές ότι, η διατύπωση του δευτέρου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου κάνει πράγματι λόγο για «απόφαση σκοπός της οποίας είναι η συμμόρφωση με όρο αδειοδοτήσεως ο οποίος έχει καταστεί νομικά απρόσβλητος, πλην όμως αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης» και ότι ουδόλως αναφέρεται στην απόφαση περί παραπομπής η ύπαρξη αποφάσεως εκδοθείσας από το δημοτικό συμβούλιο για την εφαρμογή της επιβαλλόμενης με την από 18 Ιανουαρίου 2016 απόφασή του απαιτήσεως.

65 Τούτου δοθέντος, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι ο X επικαλέσθηκε, στο πλαίσιο της προσφυγής του, την αρχή του ολλανδικού διοικητικού δικαίου δυνάμει της οποίας η άδεια δεν μπορεί να επιβάλει κανέναν όρο την τήρηση του οποίου δεν μπορεί να διασφαλίσει η αρμόδια αρχή από τον αποδέκτη. Το αιτούν δικαστήριο, δεδομένου ότι αναγνωρίζει ότι ο X δύναται να επικαλεσθεί την ως άνω αρχή, συνάγει εντεύθεν ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη απαίτηση θα μπορούσε να ακυρωθεί εάν ήθελε θεωρηθεί ότι δεν μπορεί να εκτελεσθεί λόγω της ασυμβατότητάς της με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68. Περαιτέρω, επισημαίνει ότι στο ίδιο απόκειται να εκτιμήσει το ως άνω ζήτημα επί της ουσίας ήδη σε αυτό το στάδιο και όχι στο πλαίσιο μιας ενδεχόμενης μελλοντικής δίκης προς διάγνωση της νομιμότητας μεταγενέστερης αποφάσεως για την εκτέλεση της επίμαχης στην κύρια δίκη απαιτήσεως.

66 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι το αιτούν δικαστήριο εκθέτει σαφώς ότι εναπόκειται σε αυτό, δυνάμει του εθνικού δικαίου, να επιλύσει το εν λόγω ζήτημα στο στάδιο της εκκρεμούς ενώπιόν του δίκης, ακόμη και αν δεν φαίνεται να έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση περί εκτελέσεως της επίμαχης στην κύρια δίκη απαιτήσεως από το δημοτικό συμβούλιο. Επομένως, το δεύτερο ερώτημα δεν έχει υποθετικό χαρακτήρα και ανταποκρίνεται σε ανάγκη συνυφασμένη με την αποτελεσματική επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

67 Επομένως, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι παραδεκτό.

Επί της ουσίας

68 Υπενθυμίζεται, εκ προοιμίου, ότι, όπως εκτέθηκε στις σκέψεις 28 και 63 της παρούσας αποφάσεως, παρά την απάντηση που δόθηκε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα στη σκέψη 57, το αιτούν δικαστήριο δεν μπορεί, λόγω του άρθρου 8:69a του Awb, να ακυρώσει, κατόπιν αιτήματος διοικουμένου όπως ο X, την απαίτηση που περιλαμβάνεται στην επίμαχη στην κύρια δίκη περιβαλλοντική άδεια για τον λόγο και μόνον ότι αντιβαίνει προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68, κατόπιν της διαπιστώσεώς του ότι σκοπός της τελευταίας αυτής διατάξεως δεν είναι η προστασία του συμφέροντος του X να επιτύχει την φυσική προστασία της κείμενης εγγύς του οικείου πρατηρίου καυσίμων συνοικίας, οπότε η απαίτηση

αυτή πρέπει να θεωρηθεί, ήδη από αυτό το στάδιο, ως, κατ' αρχήν, νομικά απρόσβλητη από διοικούμενο όπως είναι ο X. Τούτου δοθέντος, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, κατ' εφαρμογήν της αρχής του ολλανδικού διοικητικού δικαίου δυνάμει της οποίας μια άδεια, έστω και εάν έχει καταστεί, κατ' αρχήν, απρόσβλητη από διοικούμενο όπως είναι ο X, δεν μπορεί να επιβάλει κανέναν όρο την τήρηση του οποίου δεν μπορεί να διασφαλίσει η αρμόδια αρχή από τον αποδέκτη μέσω μεταγενέστερης αποφάσεως περί εκτελέσεως του όρου αυτού, ο X δύναται, in fine, να επιτύχει την ακύρωση του εν λόγω όρου στο πλαίσιο προσφυγής του κατά της επιβάλλουσας τον όρο αυτόν αδείας η οποία επίσης εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι πληροί το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως, ήτοι, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 29 της παρούσας αποφάσεως, τον κανόνα του ολλανδικού δικαίου κατά τον οποίον πρέπει, κατόπιν συνοπτικής εξετάσεως μη καταλείπουσας περιθώριο αμφιβολίας, να προκύπτει προδήλως ότι η επίμαχη απαίτηση δεν μπορούσε να έχει επιβληθεί διότι προσέκρουε σε κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος.

69 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, ελλείψει σχετικής κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης, οι διαδικαστικές λεπτομέρειες που έχουν σκοπό να εξασφαλίζουν την προάσπιση των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το δίκαιο της Ένωσης εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι σχετικές ρυθμίσεις δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) και δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) (απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, σκέψη 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

70 Εν προκειμένω, από τις διαπιστώσεις του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως πληροί την αρχή της ισοδυναμίας, στο μέτρο που, στο πλαίσιο της εφαρμογής του κριτηρίου αυτού, δεν γίνεται καμία διάκριση μεταξύ της αντιθέσεως προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες του εθνικού δικαίου και της αντιθέσεως προς κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

71 Αντιθέτως, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του εν λόγω κριτηρίου με την αρχή της αποτελεσματικότητας.

72 Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι κάθε περίπτωση στην οποία τίθεται το ζήτημα αν εθνική δικονομική διάταξη καθιστά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένης υπόψη της θέσεως της διατάξεως αυτής στην όλη διαδικασία ενώπιον των διαφόρων εθνικών οργάνων, της εξελίξεως της διαδικασίας και των ιδιαιτεροτήτων της. Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, εφόσον παρίσταται ανάγκη, οι αρχές που αποτελούν τη βάση του εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, όπως η προστασία των δικαιωμάτων άμυνας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η εύρυθμη διεξαγωγή της διαδικασίας (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Caixabank και Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 και C-259/19, EU:C:2020:578, σκέψη 85 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

73 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει, μεταξύ άλλων, ότι το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως, όπως προβλέπεται από το ολλανδικό διοικητικό δίκαιο, αποσκοπεί στη διαφύλαξη της αρχής της ασφάλειας δικαίου κατά τρόπον ώστε ο εκτελεστός χαρακτήρας και, ως εκ τούτου, η νομιμότητα των απρόσβλητων αποφάσεων να μπορούν να τεθούν υπό αμφισβήτηση μόνο στην περίπτωση κατά την οποία είναι πρόδηλη η αντίθεση τέτοιων αποφάσεων προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου, όπως οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

74 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ασφάλεια δικαίου περιλαμβάνεται μεταξύ των γενικών αρχών που αναγνωρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έχει κρίνει, μεταξύ άλλων, ότι η μη δυνατότητα προσβολής διοικητικής αποφάσεως συμβάλλει στην ασφάλεια δικαίου και ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει, κατ' αρχήν, στο διοικητικό όργανο την υποχρέωση να εξετάσει εκ νέου μια διοικητική απόφαση που κατέστη απρόσβλητη (απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των καταστάσεων και των εμπλεκόμενων συμφερόντων, ώστε να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ της απαιτήσεως για ασφάλεια δικαίου, αφενός, και της απαιτήσεως νομιμότητας από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, αφετέρου (απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

75 Στο πλαίσιο αυτό, από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει, αφενός, ότι ο εθνικός δικονομικός κανόνας με τον οποίον εισάγεται το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως, καθόσον επιτρέπει σε έναν διοικούμενο όπως είναι ο X να ζητήσει να διαπιστωθεί ότι απαίτηση περιλαμβανόμενη σε απρόσβλητη απόφαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί και, κατά συνέπεια, να επιτύχει την ακύρωση της εν λόγω απαιτήσεως μόνον υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύεται πρόδηλη αντίθεση της απαιτήσεως αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης, αποσκοπεί στην δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, αποδίδοντας, κατά κανόνα, ιδιαίτερη βαρύτητα στον απρόσβλητο χαρακτήρα της οικείας απαιτήσεως, προς διαφύλαξη της ασφάλειας δικαίου, και, αφετέρου, ότι ο εθνικός κανόνας επιδέχεται, ωστόσο, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, ορισμένες εξαιρέσεις από αυτόν.

76 Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού αυτού, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας δεν αντιτίθεται, κατ' αρχήν, σε εθνικό δικονομικό κανόνα όπως είναι το κριτήριο της πρόδηλης αποδείξεως.

77 Τούτου δοθέντος, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται πράγματι, το εν λόγω κριτήριο δεν πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρά σε τέτοιον βαθμό ώστε η προϋπόθεση της πρόδηλης αντιθέσεως προς το δίκαιο της Ένωσης να καθιστά στην πράξη ανέφικτο για έναν διοικούμενο όπως είναι ο X να επιτύχει την ουσιαστική ακύρωση της επίμαχης απαιτήσεως.

78 Πράγματι, αν συνέβαινε αυτό, είναι σαφές ότι δεν θα τηρείτο η αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 69 της παρούσας αποφάσεως, επιτάσσει να μην καθιστά μια εθνική δικονομική διάταξη αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

79 Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο θα μπορούσε να λάβει υπόψη ότι, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 24 της παρούσας αποφάσεως, οι ολλανδικές αρχές προτίμησαν να μην επιβάλουν την επίμαχη στην κύρια δίκη απαίτηση μέσω μιας γενικής διατάξεως αναγκαστικού δικαίου, δεδομένου ότι θεωρούσαν ότι μια τέτοια διάταξη ενδέχεται να παραβιάζει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68.

80 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τις αποφάσεις της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), και της 6ης Απριλίου 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), τις οποίες μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο. Πράγματι, οι δύο αυτές αποφάσεις εκδόθηκαν σε πλαίσιο διαφορετικό από αυτό της υποθέσεως της κύριας δίκης, οπότε το συμπέρασμα που απορρέει από αυτές δεν ασκεί επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση.

81 Όσον αφορά, πρώτον, την απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης επιβάλλει τη μη εφαρμογή απρόσβλητης διοικητικής αποφάσεως αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης κατά την εκτίμηση του βασίμου μεταγενέστερης αποφάσεως στηριζόμενης στην πρώτη από τις αποφάσεις αυτές, το δε Δικαστήριο διευκρίνισε επιπλέον ότι η διαφορά την οποία αφορούσε η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση δεν αφορούσε αυτή καθεαυτήν τη νομιμότητα της πρώτης αυτής αποφάσεως. Αντιθέτως, η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά, κατ' ουσίαν, το ζήτημα αν κανόνας του εθνικού δικονομικού δικαίου, η εφαρμογή του οποίου επιτρέπει ακριβώς τη μη εκτέλεση απρόσβλητης κατ' αρχήν διοικητικής αποφάσεως έναντι μιας κατηγορίας διοικουμένων σε περίπτωση πρόδηλης αντιθέσεως της αποφάσεως αυτής προς, μεταξύ άλλων, το δίκαιο της Ένωσης, συνάδει προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

82 Όσον αφορά, δεύτερον, την απόφαση της 6ης Απριλίου 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι απόφαση περί επιβολής κυρώσεως δεν μπορεί να αιτιολογείται από το γεγονός και μόνον ότι έχει ήδη εκδοθεί απρόσβλητη απόφαση περί ανακτήσεως της επιστροφής επί τη βάσει του ίδιου κανονισμού. Μια τέτοια κατάσταση όμως δεν αντιστοιχεί σε εκείνη της υποθέσεως της κύριας δίκης, η οποία, όπως υπομνήσθηκε στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως, αφορά κατ' ουσίαν τη συμβατότητα προς την αρχή της αποτελεσματικότητας εθνικού δικονομικού κανόνα ο οποίος επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη μη εφαρμογή απρόσβλητης διοικητικής αποφάσεως.

83 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στην αρχή της αποτελεσματικότητας εθνικός δικονομικός κανόνας ο οποίος προβλέπει ότι, προκειμένου μια απαίτηση αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, η οποία επιβάλλεται με διοικητική απόφαση μη δυνάμενη καταρχήν να προσβληθεί από ορισμένη κατηγορία διοικουμένων, να μπορεί να ακυρωθεί λόγω αδυναμίας εκτελέσεώς της, εφόσον τεθεί σε εφαρμογή με μεταγενέστερη απόφαση, ο διοικούμενος πρέπει να αποδείξει ότι, κατόπιν συνοπτικής εξετάσεως μη καταλείπουσας περιθώριο αμφιβολίας, προκύπτει προδήλως ότι, βάσει του δικαίου της Ένωσης, η επίμαχη απαίτηση δεν μπορούσε να επιβληθεί, υπό την επιφύλαξη πάντως, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, ότι ο εν λόγω κανόνας δεν πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρά σε τέτοιον βαθμό ώστε να καθιστά στην πράξη ανέφικτη για τον διοικούμενο την ουσιαστική ακύρωση της επίμαχης απαιτήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

84 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/68/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, για τις εσωτερικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/103/ΕΕ της Επιτροπής, της 21ης Νοεμβρίου 2014, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στη θέσπιση αυστηρότερων απαιτήσεων κατασκευής από εκείνες που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Α και Β της ευρωπαϊκής συμφωνίας για τις διεθνείς οδικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων, η οποία συνήφθη στη Γενεύη στις 30 Σεπτεμβρίου 1957, όπως ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 2015, όπως είναι η απαίτηση την οποία επιβάλλουν οι αρχές κράτους μέλους σε πρατήριο καυσίμων στο πλαίσιο διοικητικής αποφάσεως υπό τη μορφή περιβαλλοντικής αδείας να ανεφοδιάζεται με υγραέριο μόνον από βυτιοφόρα εξοπλισμένα με ειδικό θερμοαπωθητικό κάλυμμα όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη.**

2) **Δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στην αρχή της αποτελεσματικότητας εθνικός δικονομικός κανόνας ο οποίος προβλέπει ότι, προκειμένου μια απαίτηση αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, η οποία επιβάλλεται με διοικητική απόφαση μη δυνάμενη καταρχήν να προσβληθεί από ορισμένη κατηγορία διοικουμένων, να μπορεί να ακυρωθεί λόγω αδυναμίας εκτελέσεώς της, εφόσον τεθεί σε εφαρμογή με μεταγενέστερη απόφαση, ο διοικούμενος πρέπει να αποδείξει ότι, κατόπιν συνοπτικής εξετάσεως μη καταλείπουσας περιθώριο αμφιβολίας, προκύπτει προδήλως ότι, βάσει του δικαίου της Ένωσης, η επίμαχη απαίτηση δεν μπορούσε να επιβληθεί, υπό την επιφύλαξη πάντως, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, ότι ο εν λόγω κανόνας δεν πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρά σε τέτοιον βαθμό ώστε να καθιστά στην πράξη ανέφικτη για τον διοικούμενο την ουσιαστική ακύρωση της επίμαχης απαιτήσεως.**

(υπογραφές)