Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 20 maja 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport lądowy towarów niebezpiecznych – Dyrektywa 2008/68/WE – Artykuł 5 ust. 1 – Pojęcie „wymagań konstrukcyjnych” – Zakaz stanowienia bardziej rygorystycznych wymagań konstrukcyjnych – Organ państwa członkowskiego nakładający na stację paliw obowiązek zaopatrywania się w gaz skroplony węglowodorowy (LPG) wyłącznie przy użyciu pojazdów-cystern dysponujących specjalną wykładziną termiczną nieprzewidzianą w Umowie europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) – Bezprawność – Decyzja z mocy prawa niepodlegająca zaskarżeniu przez podmiot prawa określonej kategorii – Możliwość stwierdzenia nieważności takiej decyzji ściśle ograniczona do przypadku oczywistej sprzeczności z prawem Unii – Zasada pewności prawa – Zasada skuteczności

W sprawie C-120/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 30 stycznia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 lutego 2019 r., w postępowaniu:

X

przeciwko

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

przy udziale:

Tamoil Nederland BV,

Trybunał (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, N. Wahl (sprawozdawca), F. Biltgen, L.S. Rossi i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend – J.R. van Angeren, advocaat,

* Język postępowania: niderlandzki.

– w imieniu rządu niderlandzkiego – C.S. Schillemans, K. Bulterman i H.S. Gijzen, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego – D. Klebs i J. Möller, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Nijenhuis i N. Yerrell, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/68/WE z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych (Dz.U. 2008, L 260, s. 13), zmienionej dyrektywą Komisji 2014/103/UE z dnia 21 listopada 2014 r. (Dz.U. 2014, L 335, s. 15) (zwanej dalej „dyrektywą 2008/68").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy X a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (radą burmistrza i radnych gminy Purmerend, Niderlandy, zwaną dalej „kolegium") w przedmiocie decyzji, mocą której kolegium określiło wymogi dotyczące dostaw gazu skroplonego węglowodorowego (LPG) do stacji paliw położonej na terytorium tej gminy.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1, 5, 11 i 22 dyrektywy 2008/68 przewidują:

„(1) Drogowy, kolejowy lub śródlądowy transport towarów niebezpiecznych wiąże się ze znacznym ryzykiem wypadków. Dlatego należy podjąć działania mające na celu zapewnienie wykonywania takiego transportu w najlepszych możliwych warunkach bezpieczeństwa.

[…]

(5) [Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, zawarta w Genewie w dniu 30 września 1957 r. (ADR)] […] [określa] jednolite zasady bezpiecznego transportu międzynarodowego towarów niebezpiecznych. Aby ujednolicić w całej Wspólnocie warunki przewozu towarów niebezpiecznych i zapewnić funkcjonowanie wspólnego rynku transportu, zasady te powinny zostać również rozszerzone na transport krajowy.

[…]

(11) Każde państwo członkowskie powinno zachować prawo do regulowania lub wprowadzenia zakazu transportu towarów niebezpiecznych na swoim terytorium, wyłącznie z powodów innych niż względy bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo państwa lub ochrona środowiska.

[…]

(22) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie zapewnienie jednolitego stosowania ujednoliconych zasad bezpieczeństwa w całej Wspólnocie i wysoki poziom bezpieczeństwa krajowych i międzynarodowych przewozów, nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie, a ze względu na rozmiar i skutki niniejszej dyrektywy, mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie Wspólnoty, Wspólnota może przyjąć środki zgodne z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu. […]".

4 Artykuł 1 ust. 1 i 5 tej dyrektywy stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa dotyczy transportu drogowego, kolejowego lub śródlądowego towarów niebezpiecznych w obrębie państw członkowskich lub pomiędzy nimi, w tym czynności związanych z załadunkiem i rozładunkiem, przeładunkiem na inny środek transportu lub z innego środka transportu oraz postojów niezbędnych z uwagi na określone okoliczności przewozu.

[…]

5. Państwa członkowskie mogą uregulować lub zakazać, jedynie ze względów innych niż bezpieczeństwo podczas transportu, transport towarów niebezpiecznych na ich terytorium".

5 Artykuł 3 przytoczonej dyrektywy przewiduje:

„1. Nie naruszając przepisów art. 6, towarów niebezpiecznych nie przewozi się, o ile zabraniają tego załącznik I sekcja I.1, załącznik II sekcja II.1 i załącznik III sekcja III.1.

2. Nie naruszając ogólnych przepisów dostępu do rynku lub przepisów ogólnie obowiązujących w odniesieniu do transportu towarów, transport towarów niebezpiecznych jest dozwolony, o ile są spełnione warunki określone w załączniku I sekcja I.1, załączniku II sekcja II.1 i załączniku III sekcja III.1".

6 Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej samej dyrektywy:

„Ze względów bezpieczeństwa transportu państwa członkowskie mogą stosować bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące transportu krajowego towarów niebezpiecznych wykonywanego przez pojazdy, wagony i statki żeglugi śródlądowej zarejestrowane lub dopuszczone do ruchu na ich terytorium, z wyjątkiem wymagań konstrukcyjnych".

7 Artykuł 6 dyrektywy 2008/68 przewiduje, że państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa, w szczególności od niektórych przepisów przewidzianych w załącznikach do tej dyrektywy.

8 Na podstawie załącznika I do tej dyrektywy zastosowanie znajdują załączniki A i B do ADR, w wersji obowiązującej w dniu 1 stycznia 2015 r. (zwanej dalej „ADR 2015").

9 Jedyny motyw ADR 2015 stanowi, że umawiające się strony „pragną zwiększyć bezpieczeństwo międzynarodowego transportu drogowego", podczas gdy art. 3 ADR 2015 stanowi, że załączniki do tej umowy stanowią jej integralną część.

10 Część 1 dział 1.2 pkt 1.2.1 załącznika A do ADR 2015 definiuje zbiornik (w odniesieniu do cystern) jako „część cysterny, w której znajduje się materiał przeznaczony do przewozu, wraz z otworami i ich zamknięciami, ale bez wyposażenia obsługowego i zewnętrznego wyposażenia konstrukcyjnego".

11 Tabela A znajdująca się w dziale 3.2 w części 3 ADR 2015 zawiera wykaz towarów niebezpiecznych i wskazuje w szczególności:

„Numer UN	Nazwa i opis	Klasa	[…]	Cysterny ADR		[…]
				Kod cysterny 4.3	Przepisy szczególne: 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	[…]	(12)	(13)	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1075	GAZ SKROPL-ONY WĘGLO-WODORO-WY	2	[…]	PxBN(M)	TA 4 TT 9 TT 11	[…]
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]”.

12 Dział 4.3 części 4 załącznika A do ADR 2015 jest zatytułowany „Stosowanie cystern stałych (pojazdów-cystern), cystern odejmowalnych, nadwozi wymiennych cystern i kontenerów, cystern ze zbiornikami metalowymi oraz pojazdów-baterii i wieloelementowych kontenerów do gazu (MEGC).” Punkt 4.3.2.1.2 tego działu stanowi:

„Wymagany typ cysterny, pojazdu-baterii i MEGC wskazany jest w postaci kodu w kolumnie (12) tabeli A w dziale 3.2 […]. Objaśnienia czterech części kodu podane są w [pkt] 4.3.3.1.1 (jeżeli przewożony materiał należy do klasy 2) […]”.

13 Punkt 4.3.3.1.1 w dziale 4.3 części 4 załącznika A do ADR 2015 zawiera następującą tabelę:

„Część	Opis	Kod cysterny
1	Typy cystern, pojazdów baterii lub MEGC	[…] P = cysterna, pojazd-bateria lub MEGC dla gazów skroplonych lub gazów rozpuszczonych; […]
[…]	[…]	[…]”.

14 Dział 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015 jest zatytułowany „Wymagania dotyczące budowy, wyposażenia, zatwierdzania, typu, badań i prób oraz znakowania cystern stałych (pojazdów-cystern), cystern odejmowalnych, kontenerów-cystern i nadwozi wymiennych – cystern, ze zbiornikami metalowymi oraz pojazdów-baterii i wieloelementowych kontenerów do gazu (MEGC)”. Punkt 6.8.2.1.9 tego działu jest jednym z przepisów dotyczących „budowy”, zawartych w pkt 6.8.2.1 i ma następujące brzmienie:

„Materiały zbiorników i ich wykładziny ochronne, które stykają się z zawartością, nie powinny zawierać składników wchodzących z nią w reakcje niebezpieczne […], tworzących z nią niebezpieczne związki lub znacznie osłabiających wytrzymałość materiału.

[…]”.

15 Punkty 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26 tego działu 6.8, poprzedzone nagłówkiem „Inne wymagania konstrukcyjne”, przewidują:

„6.8.2.1.24 Wykładzina ochronna powinna być wykonana w taki sposób, aby została zachowana jej szczelność pomimo wszelkich odkształceń, mogących powstać w normalnych warunkach przewozu […]

6.8.2.1.25 Izolacja cieplna powinna być tak zaprojektowana, aby nie utrudniała dostępu do urządzeń napełniania i opróżniania i do zaworów bezpieczeństwa, a także nie powinna utrudniać ich funkcjonowania.

6.8.2.1.26 Jeżeli zbiorniki do przewozu materiałów zapalnych ciekłych o temperaturze zapłonu nie wyższej niż 60 °C wyłożone są niemetaliczną wykładziną ochronną (warstwa wewnętrzna), to zbiorniki oraz wykładziny ochronne powinny być tak wykonane, aby nie wystąpiło niebezpieczeństwo zapłonu wywołane ładunkiem elektrostatycznym”.

16 Punkt 6.8.3 wspomnianego działu 6.8 jest poprzedzony nagłówkiem „Wymagania szczególne dla klasy 2”, podczas gdy pkt 6.8.3.1 tego przepisu dotyczy w szczególności „[b]udowy zbiorników”. Punkt 6.8.3.1.1 tego samego działu precyzuje:

„Zbiorniki przeznaczone do przewozu gazów sprężonych, skroplonych lub rozpuszczonych powinny być wykonane ze stali. […]”.

17 Punkt 6.8.4 działu 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015 zawiera między innymi „[p]rzepisy szczególne” TA 4, TT 9 i TT 11, które znajdują zastosowanie do cystern przewożących LPG zgodnie z tabelą A przedstawioną w pkt 11 niniejszego wyroku.

18 Punkt 6.8.5.1.1 działu 6.8 stanowi, że zbiorniki w cysternach stałych spawanych, przeznaczone do przewozu gazów schłodzonych skroplonych klasy 2 powinny być wykonane ze stali, z czego wynika, iż mogą być również wykonane z aluminium, stopów aluminium, miedzi lub stopów miedzi w zakresie, w jakim dokonuje się w nich przewozu gazów skroplonych schłodzonych klasy 2.

Prawo niderlandzkie

19 Artykuł 8:69a Algemene wet bestuursrecht (niderlandzkiego kodeksu administracyjnego, zwanego dalej „Awb”) stanowi:

„Sąd administracyjny nie stwierdza nieważności decyzji na tej podstawie, że jest ona sprzeczna z pisaną lub niepisaną normą prawną lub ogólną zasadą prawa, jeżeli norma lub zasada ta nie chroni w oczywisty sposób interesów tego, kto się na nią powołuje”.

20 Effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (okólnik w sprawie bezpiecznych odległości i bezpieczeństwa zewnętrznego stacji paliw LPG w kontekście decyzji mających znaczenie dla skutków nieszczęśliwych wypadków), wydany przez Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (sekretarza stanu ds. infrastruktury i środowiska) z dnia 14 czerwca 2016 r. (Stcrt. 2016, nr 31453, zwany dalej „okólnikiem z dnia 14 czerwca 2016 r.”) zaleca właściwym organom uwzględnienie, przy wydawaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, pewnych odległości bezpieczeństwa pozwalających zapobiec skutkom wypadków, które mogą wydarzać się na stacjach paliw podczas ich zaopatrywania w LPG, zgodnie z „Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens” (umową w sprawie bezpieczeństwa dotyczącą powłok termicznych pojazdów-cystern do przewożenia LPG (Stcrt. 2016, nr 31448, zwanej dalej „Safety Deal”), na podstawie postulatu, zgodnie z którym, po pierwsze, wszystkie niderlandzkie pojazdy-cysterny zaopatrujące takie stacje paliw są w praktyce wyposażone w specjalną wykładzinę

termiczną mogącą opóźnić „eksplozję rozszerzających się oparów wytwarzanych przez wrzącą ciecz („boiling liquid expanding vapour explosion” lub „scenariusz BLEVE”) o co najmniej 75 minut od rozpoczęcia pożaru (zwaną dalej „specjalną wykładziną termiczną”) oraz, po drugie, rzeczone stacje paliw są zwykle zaopatrywane przez ciężarowe samochody dostawcze wyposażone w taką powłokę.

21 Safety Deal, zawarty pomiędzy sekretarzem stanu ds. infrastruktury i środowiska a Vereniging Vloeibaar Gas (stowarzyszeniem ciekłego gazu, Niderlandy), a także innymi organizacjami lub stowarzyszeniami działającymi w sektorze LPG, potwierdza w istocie zobowiązanie członków tego stowarzyszenia do korzystania, przy dostawie LPG do stacji paliw, jedynie z pojazdów-cystern wyposażonych w specjalną powłokę termiczną, podczas gdy inne organizacje i stowarzyszenia zobowiązują się do propagowania tego celu poprzez zaangażowanie na rzecz wprowadzania w życie tego postulatu przez ich członków. Wszystkie strony umowy Safety Deal zatwierdziły ponadto treść okólnika z dnia 14 czerwca 2016 r.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22 X mieszka w odległości około 125 metrów od stacji paliw, która między innymi sprzedaje LPG od 1977 r. X, dążąc do zaniechania sprzedaży LPG przez tę stację paliw z uwagi na zagrożenie, jakie sprzedaż ta może stwarzać dla bezpieczeństwa mieszkańców budynków mieszkalnych znajdujących się w jej pobliżu, wystąpił do kolegium z wnioskiem o cofnięcie pozwolenia środowiskowego wydanego w tym zakresie na rzecz tejże stacji paliw.

23 Odrzuciwszy ten wniosek decyzją z dnia 30 czerwca 2015 r. – kolegium wydało decyzję z dnia 18 stycznia 2016 r. (zwaną dalej „decyzją z dnia 18 stycznia 2016 r.”) nakładającą na wspomnianą stację paliw dwa dodatkowe wymogi w zakresie dostaw LPG. Przewidziano w niej, że stacja paliw, której dotyczyła decyzja, będzie odtąd zaopatrywana w LPG z wykorzystaniem pojazdów-cystern wyposażonych, po pierwsze, w przedmiotową specjalną wykładzinę termiczną, a po drugie w ulepszony przewód wlewowy. Według kolegium te dwa wymogi umożliwiły ograniczenie do akceptowalnego poziomu ryzyko wypadków przy dostawie LPG do tej konkretnej stacji paliw.

24 Jeśli chodzi o wymóg dotyczący wykładziny termicznej, organy niderlandzkie, kilka miesięcy wcześniej, z jednej strony wprowadziły Safety Deal, z drugiej zaś – przyjęły okólnik z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie dodatkowej polityki zarządzania ryzykiem dla stacji paliw oferujących sprzedaż LPG, opartej na koncepcji, zgodnie z którą te stacje paliw są zaopatrywane wyłącznie przez pojazdy-cysterny wyposażone w omawianą specjalną wykładzinę termiczną. Sąd odsyłający wyjaśnia, że okólnik ten nie wskazuje wyraźnie, iż właściwe organy powinny wprowadzić taki wymóg dotyczący wykładzin do pozwoleń środowiskowych, które organy te wydają stacjom paliw oferującym sprzedaż LPG. Dodaje następnie, że władze niderlandzkie nie były skłonne do ustanawiania tego wymogu w drodze bezwzględnie obowiązującej normy o zasięgu ogólnym, ponieważ uznały, że taka norma może naruszać art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68.

25 Uznawszy, że należy stwierdzić nieważność obu wymogów ustanowionych decyzją z dnia 18 stycznia 2016 r. ze względu na niezgodność w szczególności z dyrektywą 2008/68, co uniemożliwia ich wykonanie, X wniósł skargę na tę decyzję do rechtbank Noord-Holland (sądu rejonowego dla Holandii Północnej, Niderlandy). Orzeczeniem z dnia 8 czerwca 2017 r. sąd ten oddalił skargę.

26 Sąd odsyłający, do którego X wniósł odwołanie od tego orzeczenia, uważa, że wymóg dotyczący stosowania ulepszonego przewodu wlewowego nie narusza przepisów dyrektywy 2008/68, a zatem może zostać utrzymany w mocy. Ma on natomiast wątpliwości co do zgodności wymogu dotyczącego specjalnej powłoki termicznej z tą dyrektywą.

27 Uznawszy, że wykładzina termiczna pojazdu-cysterny stanowi element „konstrukcyjny” w rozumieniu art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do tego, czy wymóg dotyczący specjalnej wykładziny termicznej może zostać uznany za „wymaganie konstrukcyjne” będące przedmiotem ograniczenia ustanowionego tym przepisem, zważywszy, że, po pierwsze, wymóg ten nie jest skierowany bezpośrednio do właściciela lub użytkownika pojazdu-cysterny, lecz do podmiotu prowadzącego stację paliw, oraz, po drugie, nie wynika z bezwzględnie obowiązującej normy prawa krajowego o zasięgu ogólnym, lecz z pozwolenia środowiskowego wydanego dla konkretnej stacji paliw. W tym względzie sąd odsyłający rozważa, czy należy wziąć pod uwagę okoliczność, że chociaż władze niderlandzkie wstrzymały się od wprowadzenia powyższego wymogu w drodze bezwzględnie obowiązującej normy prawnej o zasięgu ogólnym, ze względu na jej ewentualną niezgodność z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, to jednak wprowadziły Safety Deal i przyjęły okólnik z dnia 14 czerwca 2016 r. w celu zapewnienia, że na całym terytorium kraju stacje paliw będą zaopatrywane w LPG wyłącznie przez pojazdy-cysterny wyposażone w specjalną wykładzinę termiczną.

28 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że omawiany wymóg dotyczący specjalnej powłoki termicznej stanowi „wymaganie konstrukcyjne” wchodzące w zakres ograniczenia ustanowionego w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, sąd odsyłający zauważa, że ustalenie takie samo w sobie nie stanowi dla podstawy do uchylenia decyzji z dnia 18 stycznia 2016 r. przewidującej ten wymóg. Zgodnie bowiem z art. 8:69a Awb sąd administracyjny nie może uchylić decyzji, która narusza normę prawną, jeśli nie chroni ona w sposób oczywisty interesu skarżącego w sprawie. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 w sposób oczywisty nie miał na celu ochrony interesu X w uzyskaniu materialnej ochrony dzielnicy mieszkalnej położonej w pobliżu stacji paliw, której sprawa dotyczy.

29 Niemniej sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z prawem niderlandzkim kolegium nie może w pozwoleniu ustanowić wymogu, którego poszanowania przez adresata nie może zagwarantować i który nie może w związku z tym zostać wykonany w drodze późniejszej decyzji. W świetle tego argumentu sąd odsyłający wyjaśnia, że na podstawie znajdującego zastosowanie prawa niderlandzkiego sąd ten mógłby uchylić wymóg dotyczący specjalnej wykładziny termicznej z tego względu, że wymóg ten nie mógłby następnie zostać wykonany, ponieważ jest sprzeczny z normą prawną wyrażoną w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, pod warunkiem jednak oczywistości wniosku z dokonanej analizy podsumowującej, zgodnie z którym ponad wszelką wątpliwość sporny wymóg nie mógłby stać się przedmiotem obowiązku (zwanego dalej „kryterium oczywistości”). Sąd odsyłający wyraża jednak wątpliwości, czy kryterium oczywistości jest zgodne z prawem Unii, a w szczególności z zasadą skuteczności, która polega na tym, że znajdujące zastosowanie normy prawa krajowego nie powinny czynić wykonywania uprawnień wnikających z prawa Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.

30 W tym kontekście sąd odsyłający zauważa z jednej strony, że skuteczność prawa Unii może zostać ograniczona poprzez zastosowanie kryterium oczywistości, ponieważ, po pierwsze, kryterium to mogłoby być spełnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, co w konsekwencji stawia przed podmiotem prawa wysokie wymagania, i po drugie, Trybunał orzekł w wyrokach z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) i z dnia 6 kwietnia 2006 r., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), że obowiązek wynikający z decyzji niepodlegającej zaskarżeniu z mocy prawa może zostać uchylony w ramach kontroli późniejszej decyzji o nałożeniu sankcji – której podstawą była pierwsza z tych decyzji – ze względu na niezgodność tej pierwszej decyzji z prawem Unii.

31 Z drugiej strony sąd odsyłający przypomina o znaczeniu zasady pewności prawa, która uzasadniałaby, że wymóg niepodlegający zaskarżeniu z mocy prawa – taki jak wymóg będący przedmiotem postępowania głównego – może zostać zakwestionowany przez podmiot prawa taki jak X, na etapie decyzji o jego wykonaniu, jedynie w przypadku przewidzianym przez prawo niderlandzkie, gdy jest oczywiste, że wymóg ten nie mógł stać się przedmiotem obowiązku ze względu na jego sprzeczność z prawem Unii. Wysokie wymagania narzucone w tym względzie przez kryterium oczywistości są uzasadnione dużą wagą, jaką się przywiązuje do ochrony interesu, jakim jest pewność prawa. Ponadto sąd ten rozważa, czy przywołane w poprzednim punkcie orzecznictwo Trybunału ma zastosowanie do

postępowania głównego w zakresie, w jakim stan faktyczny obu spraw, w których zapadły te wyroki, dotyczył późniejszych decyzji stosujących sankcję wobec podmiotu prawa, co nie zachodzi w niniejszej sprawie.

32 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu, Niderlandy) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy art. 5 ust. 1 dyrektywy [2008/68] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ujęciu w pozwoleniu udzielonym stacji paliw LPG takiego wymogu, który określa, że ta konkretna stacja paliw LPG może być zaopatrywana wyłącznie przez pojazdy-cysterny LPG wyposażone w wykładzinę termiczną, gdy obowiązek ten nie został bezpośrednio nałożony na użytkownika lub użytkowników pojazdów-cystern LPG?

b) Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze znaczenie ma fakt, że państwo członkowskie zawarło z organizacjami zrzeszającymi uczestników rynku z branży LPG (między innymi podmioty prowadzące stacje paliw LPG, producentów, sprzedawców i przewoźników LPG) umowę [w postaci »Safety Deal«], w której strony zobowiązały się stosować wykładziny termiczne, i że w związku z powyższym to państwo członkowskie wydało okólnik [jak okólnik z dnia 14 czerwca 2016 r.], w którym przyjęto dodatkowo politykę przeciwdziałania ryzyku, opierającą się na założeniu, że stacje LPG będą zaopatrywane przez pojazdy-cysterny wyposażone w wykładzinę termiczną?

2) a) W przypadku kiedy sąd krajowy dokonuje oceny zgodności z prawem decyzji wykonawczej zmierzającej do przymusowego wykonania wymogu pozwolenia, od którego nie przysługuje prawny środek zaskarżenia, a który jest sprzeczny z prawem Unii:

– czy prawo Unii, a w szczególności orzecznictwo Trybunału dotyczące krajowej autonomii proceduralnej dopuszcza, aby sąd krajowy co do zasady zakładał zgodność z prawem takiego wymogu, którym zostało obwarowane pozwolenie, chyba że jest on oczywiście sprzeczny z prawem wyższego rzędu, w tym z prawem Unii? Jeśli tak, to czy prawo Unii stawia w przypadku takiego wyjątku (dodatkowe) warunki?

– czy też prawo Unii, między innymi z uwzględnieniem wyroków z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), i z dnia 6 kwietnia 2006 r., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), zobowiązuje sąd krajowy do odstąpienia od stosowania takiego wymagania, którym obwarowano pozwolenie, z uwagi na jego sprzeczność z prawem Unii?

b) Czy dla odpowiedzi na pytanie drugie [lit. a)] znaczenie ma to czy decyzja wykonawcza stanowi konsekwencję o charakterze odszkodowania (remedy) czy też sankcję karną (criminal charge)?)”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

33 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wymogowi – nałożonemu przez władze państwa członkowskiego na stację paliw w drodze decyzji administracyjnej przyjmującej formę pozwolenia środowiskowego – zaopatrywania się w LPG wyłącznie przy użyciu pojazdów-cystern wyposażonych w specjalną wykładzinę termiczną, taką jak będąca przedmiotem postępowania głównego.

34 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 państwa członkowskie mogą ze względów bezpieczeństwa transportu stosować bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące transportu krajowego towarów niebezpiecznych wykonywanego przez pojazdy, wagony i statki żeglugi śródlądowej zarejestrowane lub dopuszczone do ruchu na ich terytorium, z wyjątkiem wymagań konstrukcyjnych.

35 Z brzmienia tego przepisu wynika, że w odniesieniu do takiego transportu krajowego art. 5 ust. 1 wspomnianej dyrektywy zakazuje państwom członkowskim – ze względów bezpieczeństwa transportu – stosowania bardziej rygorystycznych wymagań konstrukcyjnych.

36 Wspomniany art. 5 ust. 1, ani żaden inny przepis dyrektywy 2008/68, nie definiuje jednak pojęcia „wymagań konstrukcyjnych" ani nie określa standardu wymagań, w stosunku do których państwa członkowskie powinny wstrzymać się od stanowienia bardziej rygorystycznych przepisów.

37 Niemniej jednak należy podkreślić, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 2008/68 zezwala na przewóz towarów niebezpiecznych jedynie pod warunkiem spełnienia warunków określonych w szczególności w sekcji I.1 załącznika I do tej dyrektywy, która odsyła do załączników A i B do ADR w brzmieniu obowiązującym w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym, mianowicie ADR 2015.

38 Zarówno część 6 załącznika A, jak i część 9 załącznika B do ADR 2015 określają „wymagania dotyczące konstrukcji". W związku z tym pojęcie „wymagań konstrukcyjnych", przewidziane w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, winno być rozumiane poprzez odniesienie do odpowiednich wymagań sformułowanych we wspomnianych częściach tych załączników, przy czym państwa członkowskie nie mają tym samym uprawnień do stanowienia wymagań bardziej rygorystycznych.

39 Co się tyczy ściślej pojazdów-cystern przeznaczonych do transportu LPG, których dotyczy postępowanie główne, należy zauważyć, że zgodnie z zawartymi w załączniku A do ADR 2015 – w jego części 4 – działem 4.3 pkt 4.3.2.1.2 i 4.3.3.1.1 w związku z działem 6.8 pkt 6.8.3.1.1 i 6.8.5.1.1 oraz – w części 3 – działem 3.2 tabela A transport LPG jako towaru niebezpiecznego należącego do klasy 2 ma być wykonywany przy użyciu pojazdów-cystern, których zbiorniki są wykonane z metali. Należy również zauważyć, że dział 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015 formułuje w szczególności „wymagania dotyczące budowy" znajdujące zastosowanie między innymi do pojazdów-cystern, których zbiorniki są wykonane z metali.

40 Wynika stąd, że w odniesieniu do pojazdów-cystern przeznaczonych do transportu LPG pojęcie „wymagań konstrukcyjnych" figurujące w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 należy rozumieć jako odpowiadające „wymaganiom dotyczącym budowy" zdefiniowanym w dziale 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015 oraz przede wszystkim normom niższego rzędu zawartym w pkt 6.8.2.1, 6.8.3.1 i 6.8.5.1 tego działu, jak również przepisom szczególnym TA 4, TT 9 i TT 11 zdefiniowanym w pkt 6.8.4 tego działu i znajdującym zastosowanie do takich pojazdów-cystern na mocy tabeli A z działu 3.2 w części 3 załącznika A do ADR 2015.

41 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 wynika, że w odniesieniu do krajowego transportu LPG wykonywanego między innymi przez pojazdy-cysterny zarejestrowane lub dopuszczone do ruchu na ich terytorium, państwa członkowskie nie mogą ze względów bezpieczeństwa stosować bardziej rygorystycznych wymagań konstrukcyjnych niż te wyraźnie przewidziane w dziale 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015.

42 Tymczasem w niniejszej sprawie, o ile prawdą jest, że dział 6.8 w części 6 załącznika A do ADR 2015 zawiera szereg przepisów dotyczących budowy wykładziny ochronnej lub izolacji cieplnej zbiornika lub cysterny, takich jak ustanowione w pkt 6.8.2.1.9 i 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26 tego działu, o tyle należy

stwierdzić, że nie formułuje on żadnych wymagań nakazujących stosowanie wykładziny termicznej, takiej jak wymagana w sprawie w postępowaniu głównym, mianowicie wykładziny termicznej mogącej opóźnić scenariusz BLEVE o co najmniej 75 minut od wybuchu pożaru.

43 Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 stoi na przeszkodzie temu, by w odniesieniu do krajowego transportu towarów niebezpiecznych, wykonywanego w szczególności przez pojazdy zarejestrowane lub dopuszczone do ruchu na ich terytorium, państwa członkowskie wymagały ze względów bezpieczeństwa transportu, aby pojazdy te były wyposażone w wykładzinę termiczną, która nie jest przewidziana w wymaganiach konstrukcyjnych ADR w zakresie, w jakim taka wykładzina stanowi bardziej rygorystyczne wymaganie konstrukcyjne zakazane na mocy tego przepisu dyrektywy.

44 Wykładni tej nie podważa okoliczność, że wymóg taki jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, gdy został ustanowiony z naruszeniem art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 został, po pierwsze, nałożony na stację paliw, a nie bezpośrednio na właścicieli lub użytkowników pojazdów-cystern, a po drugie, został przyjęty w indywidualnym przypadku, a nie w drodze normy o zasięgu ogólnym.

45 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 nakłada bowiem na państwa członkowskie jednoznaczny, ogólny i absolutny zakaz, które powinny zapewnić jego przestrzeganie w każdych okolicznościach i za pomocą wszelkich środków, przy czym zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2008/68 pojęcie „transportu” obejmuje również czynności rozładunku towarów niebezpiecznych, takie jak dokonywane podczas zaopatrzenia stacji paliw w LPG.

46 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 stoi zatem na przeszkodzie wszelkim środkom podejmowanym przez państwa członkowskie, w tym środkom przyjmowanym przez władze gminne w postaci indywidualnych decyzji administracyjnych, takich jak pozwolenie środowiskowe będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, które byłyby sprzeczne z zakazem ustanowionym w tym przepisie, nawet gdyby taki środek nakładał – chociażby w sposób pośredni – wymaganie konstrukcyjne na zainteresowanych użytkowników pojazdów-cystern lub podmioty odpowiedzialne za zapewnienie zaopatrzenia w LPG adresata tego środka.

47 Ponadto okoliczność, że władze niderlandzkie wprowadziły Safety Deal i przyjęły okólnik z dnia 14 czerwca 2016 r. w celu zapewnienia na poziomie krajowym, że pojazdy-cysterny stosowane do zaopatrywania w LPG stacji paliw znajdujących się na terytorium niderlandzkim są wyposażone w specjalną wykładzinę termiczną, nie może mieć żadnego wpływu na odpowiedź, jakiej należy udzielić na pytanie pierwsze, ponieważ posłużenie się takimi instrumentami nie może w żaden sposób uzasadniać decyzji administracyjnej – takiej jak pozwolenie środowiskowe będące przedmiotem postępowania głównego – która przewidywała wymaganie konstrukcyjne zakazane na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68.

48 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że wbrew temu, co zasadniczo podniosła Komisja w swoich uwagach na piśmie, z art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68 nie można wywodzić, by państwa członkowskie miały możliwość – ze względów innych niż bezpieczeństwo transportu – stanowienia bardziej rygorystycznych wymogów konstrukcyjnych, niż przewidziane w ADR.

49 Artykuł 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68 stanowi, że państwa członkowskie jedynie ze względów innych niż bezpieczeństwo podczas transportu mogą uregulować transport towarów niebezpiecznych na ich terytorium lub przewidzieć w tym zakresie zakazy.

50 Jak zauważył co do zasady rzecznik generalny w pkt 45 i 46 opinii art. 1 ust. 5 jak i art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 – które powinny być poddane ścisłej wykładni, ponieważ stanowią wyjątki od przewidzianej w jej art. 3 ust. 1 i 2 normy prawnej o ogólnym zasięgu, zgodnie z którą transport towarów niebezpiecznych podlega zakazom i zezwoleniom przewidzianym w odpowiednich

załącznikach do tej dyrektywy – pozostają ze sobą w logicznym związku, ponieważ umożliwiają państwom członkowskim na stanowienie z różnych względów odstępstw od tej normy o zasięgu ogólnym.

51 Co się tyczy art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68, należy zauważyć, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 46 opinii, że użycie przysłówka „jedynie" w tym przepisie oznacza, że państwa członkowskie mogą uregulować transport towarów na ich terytorium lub przewidzieć w tym zakresie zakazy wyłącznie ze względów innych niż związane z bezpieczeństwem transportu, to znaczy z przyczyn, które nie powinny mieć żadnego związku z bezpieczeństwem transportu.

52 Taką wykładnię brzmienia art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68 potwierdza cel realizowany przez tę dyrektywę. Z motywów 1, 5 i 22 wspomnianej dyrektywy wynika, że jej celem jest zapewnienie, aby transgraniczny i krajowy transport drogowy, kolejowy i śródlądowy towarów niebezpiecznych w Unii odbywał się w możliwie najlepszych warunkach bezpieczeństwa, w związku z czym prawodawca Unii postanowił stosować między innymi przepisy bezpieczeństwa zawarte w załącznikach A i B do ADR, aby zapewnić ujednolicone stosowanie jednolitych przepisów bezpieczeństwa w całej Unii i zagwarantować właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku transportu.

53 W tych okolicznościach i biorąc pod uwagę, że zgodnie z jedynym motywem ADR przepisy tej umowy, do których należą wymagania konstrukcyjne, mają na celu zwiększenie bezpieczeństwa transportu drogowego, państwa członkowskie nie mogą, z zastrzeżeniem odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 6 dyrektywy 2008/68, na mocy art. 1 ust. 5 tej dyrektywy stanowić zasad bezpieczeństwa transportu innych niż przewidziane w tej dyrektywie i w załącznikach A i B do ADR, gdyż w przeciwnym razie zagrażałyby one realizacji podwójnego celu harmonizacji zasad bezpieczeństwa i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku transportu, podważając jednocześnie ocenę prawodawcy Unii, zgodnie z którą zasady bezpieczeństwa transportu przewidziane w tej dyrektywie i w załącznikach do ADR mają na celu zapewnienie możliwie najlepszych warunków bezpieczeństwa.

54 W konsekwencji, jeżeli państwo członkowskie zamierza uregulować transport towarów niebezpiecznych na swoim terytorium lub go zakazać na podstawie art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68, może to uczynić jedynie ze względów niezwiązanych z bezpieczeństwem transportu, w przeciwnym razie naruszyłoby cele tej dyrektywy. O ile względy te mogą być związane, jak wynika z motywu 11 wspomnianej dyrektywy, z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, o tyle dla zachowania tych celów ważne jest, aby względy te, gdy są podnoszone, nie były w rzeczywistości związane z bezpieczeństwem transportu. W szczególności państwo członkowskie nie może, pod pozorem ochrony środowiska, stanowić wymagań konstrukcyjnych, w sytuacji gdy takie wymagania zawarte w załącznikach A i B do ADR mają na celu, jak przypomniano w poprzednim punkcie, zwiększenie bezpieczeństwa transportu. Taki powód można natomiast podnieść, na co zasadniczo zwrócił uwagę rząd niemiecki w swoich uwagach na piśmie, na przykład w celu uregulowania lub zakazania przewozu towarów niebezpiecznych na obszarach wrażliwych ekologicznie położonych na terytorium danego państwa członkowskiego, ponieważ takie przepisy nie dotyczą w żaden sposób bezpieczeństwa transportu jako takiego.

55 W tych okolicznościach należy uznać, że państwa członkowskie nie mogą, ani na podstawie art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68, ani na podstawie art. 5 ust. 1 tej dyrektywy, stanowić wymagań konstrukcyjnych, takich jak specjalna wykładzina termiczna, której dotyczy sprawa w postępowaniu głównym.

56 Należy ponadto sprecyzować – niezależnie od faktu, że zgodnie z informacjami udzielonymi przez kolegium w uwagach na piśmie stacja paliw, której dotyczy sprawa w postępowaniu głównym jest zaopatrywana w LPG wyłącznie przez pojazdy niderlandzkiego dostawcy wyposażone w wykładzinę termiczną – że w sytuacji gdy wymaganie konstrukcyjne, takie jak sporne w postępowaniu głównym, zostaje nałożone pośrednio na podmioty użytkujące pojazdy-cysterny do transportu LPG w drodze pozwolenia udzielonego stacji paliw, takie wymaganie może naruszać nie tylko art. 5 ust. 1 dyrektywy

2008/68 w odniesieniu do dostaw LPG dokonywanych w ramach transportu krajowego przez pojazdy-cysterny zarejestrowane na terytorium danego państwa członkowskiego, ale również – jak wynika z pkt 55 niniejszego wyroku – art. 1 ust. 5 dyrektywy 2008/68 w odniesieniu do wszelkich dostaw LPG, które byłyby dokonywane w szczególności w ramach transportu transgranicznego przez pojazdy-cysterny zarejestrowane w innym państwie członkowskim.

57 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi następująco: art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stanowieniu bardziej rygorystycznych wymagań konstrukcyjnych niż wymagania przewidziane w załącznikach A i B do ADR, takich jak nałożony przez organy państwa członkowskiego na stację paliw w drodze decyzji administracyjnej w formie pozwolenia środowiskowego wymóg zaopatrywania jej w LPG wyłącznie przez pojazdy-cysterny wyposażone w specjalną wykładzinę termiczną, taką jak będąca przedmiotem sprawy w postępowania głównym.

W przedmiocie pytania drugiego

58 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, stoi na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, zgodnie z którym w celu stwierdzenia nieważności wymagania sprzecznego z prawem Unii – nałożonego w drodze decyzji administracyjnej, która co do zasady nie podlega zaskarżeniu z mocy prawa przez pewną kategorię podmiotów prawa – ze względu na jego niewykonalność, gdyby wymaganie to zostało wykonane w drodze późniejszej decyzji – podmiot prawa winien wykazać, że na podstawie podsumowującej analizy niepozostawiającej żadnych wątpliwości rozpatrywane wymaganie w oczywisty sposób nie mogło zostać przyjęte zgodnie z prawem Unii.

W przedmiocie dopuszczalności

59 W uwagach na piśmie kolegium twierdzi, że pytanie drugie nie ma związku ze sporem i ma charakter teoretyczny, ponieważ nie jest tak, że decyzja administracyjna rozpatrywana w postępowaniu głównym nie podlega zaskarżeniu z mocy prawa oraz że późniejsza decyzja wykonawcza nie została wydana. Rząd niderlandzki, mimo że nie podnosi zarzutu niedopuszczalności pytania drugiego, również przedstawia w uwagach na piśmie podobne rozważania.

60 W tym względzie należy przypomnieć, że wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku uważa za niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia skierowanych do Trybunału pytań. W związku z tym, jeśli przedstawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 24; z dnia 7 lutego 2018 r., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 31).

61 Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania, że mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione pytania (wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25; z dnia 7 lutego 2018 r., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 32).

62 Ponadto należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnieniem odesłania prejudycjalnego nie jest wydawanie doradczych opinii w przedmiocie kwestii generalnych czy hipotetycznych, lecz rzeczywista potrzeba skutecznego rozstrzygnięcia sporu (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 194 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W niniejszej sprawie sąd odsyłający stwierdza wprawdzie, że nawet gdyby uznać w świetle odpowiedzi Trybunału udzielonej na pytanie pierwsze, że zarzut skarżącej – zgodnie z którym wymaganie rozpatrywane w postępowaniu głównym narusza art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68 – jest zasadny, samo takie stwierdzenie nie pozwoliłoby temu sądowi, na podstawie art. 8:69a Awb, na stwierdzenie nieważności tego wymagania.

64 Ponadto prawdą jest, że w treści pytania drugiego sąd odsyłający rzeczywiście wspomina o „decyzji wykonawczej zmierzającej do przymusowego wykonania wymogu pozwolenia, od którego nie przysługuje prawny środek zaskarżenia, a który jest sprzeczny z prawem Unii" i że nie wskazuje on w żadnym miejscu postanowienia odsyłającego na istnienie decyzji, którą wydało kolegium w celu wykonania wymogu nałożonego decyzją z dnia 18 stycznia 2016 r.

65 Niemniej jednak sąd odsyłający wyjaśnia, że X powołał się w ramach skargi na niderlandzką zasadę prawa administracyjnego, zgodnie z którą pozwolenie nie może przewidywać jakiegokolwiek wymagania, którego poszanowania przez adresata właściwy organ nie może zagwarantować. Sąd odsyłający, uznając, że X może powołać się na tę zasadę, stwierdza, że sporne w postępowaniu głównym wymaganie mogłoby zostać uchylone, jeżeliby uznać, że nie może ono zostać wykonane ze względu na jego niezgodność z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68. Sąd ten zwraca również uwagę, że to do niego należy ocena tego pytania co do istoty w czasie rzeczywistym, a nie w ramach ewentualnego późniejszego postępowania mającego na celu zbadanie zgodności z prawem późniejszej decyzji zmierzającej do wykonania wymagania spornego w postępowaniu głównym.

66 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sąd odsyłający jasno wyjaśnia, iż zgodnie z prawem krajowym do niego należy rozstrzygnięcie tej kwestii na etapie zawisłego przed nim postępowania, nawet jeśli nie wydaje się, by decyzja o wykonaniu wymagania spornego w postępowaniu głównym została już wydana przez kolegium. Pytanie drugie nie ma zatem hipotetycznego charakteru i odpowiada rzeczywistej potrzebie skutecznego rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

67 Z powyższego wynika, że pytanie drugie jest dopuszczalne.

Co do istoty sprawy

68 Jak stwierdzono w pkt 28 i 63 niniejszego wyroku, należy na wstępie przypomnieć, że pomimo odpowiedzi na pytanie pierwsze udzielonej w pkt 57 tego wyroku, ze względu na treść art. 8:69a Awb sąd odsyłający nie może zgodnie z żądaniem podmiotu prawa takiego jak X stwierdzić nieważności wymagania zawartego w pozwoleniu środowiskowym, będącym przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, z tego tylko powodu, że jest ono sprzeczne z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68, ponieważ zgodnie z jego własnymi ustaleniami przepis ten nie ma na celu ochrony interesu X w uzyskaniu ochrony materialnej osiedla mieszkaniowego położonego w pobliżu przedmiotowej stacji paliw, a zatem wymaganie to należy uznać na tym etapie za zasadniczo niepodlegające z mocy prawa zaskarżeniu przez podmiot prawa taki jak X. W związku z tym sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z zasadą niderlandzkiego prawa administracyjnego, na podstawie której pozwolenie, nawet jeśli co do zasady nie podlega zaskarżeniu przez podmiot prawa taki jak X, nie może nakładać żadnych wymagań, których poszanowania przez adresata właściwy organ nie może zagwarantować za pomocą późniejszej decyzji wykonującej to wymaganie, to X może, in fine, uzyskać stwierdzenie nieważności przedmiotowego wymagania w drodze skargi na nakładające je pozwolenie, która to skarga również zawisła przed sądem odsyłającym, jednak pod warunkiem spełnienia kryterium oczywistości, czyli – jak przypomniano w pkt 29 niniejszego wyroku – z zasadą prawa niderlandzkiego, zgodnie z którą

z dostępnych dowodów i w wyniku podsumowującej analizy musi wynikać, że rozpatrywane wymaganie nie mogło ponad wszelką wątpliwość zostać przyjęte zgodnie z prawem Unii z powodu naruszenia norm prawnych wyższego rzędu.

69 W tym względzie należy podkreślić, że wobec braku stosownych uregulowań Unii właściwymi przepisami postępowania służącymi ochronie wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawa są – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy każdego z państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod rządami prawa krajowego (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych w porządku prawnym Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 W niniejszej sprawie z ustaleń sądu odsyłającego wynika, że kryterium oczywistości spełnia wymogi zasady równoważności, ponieważ w ramach stosowania tego kryterium nie dokonano żadnego rozróżnienia pomiędzy sprzecznością z krajowymi normami wyższego rzędu a sprzecznością z normami prawa Unii.

71 Sąd odsyłający wyraża natomiast wątpliwości co do zgodności tego kryterium z zasadą skuteczności.

72 W tym kontekście należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stosowanie prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej cech szczególnych i jej przebiegu przed różnymi sądami krajowymi. Z tej perspektywy należy rozważyć w razie potrzeby zasady leżące u podstaw krajowego systemu sądownictwa, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Caixabank i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 i C-259/19, EU:C:2020:578, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Sąd odsyłający wyjaśnia w szczególności, że kryterium oczywistości przewidziane w niderlandzkim prawie administracyjnym ma na celu ochronę zasady pewności prawa w taki sposób, aby wykonalny charakter decyzji ostatecznych i tym samym ich zgodność z prawem mogły zostać podważone jedynie w przypadku, gdy sprzeczność takich decyzji z normami prawnymi wyższego rzędu, takimi jak normy prawa Unii, jest oczywista.

74 W tym względzie należy przypomnieć, że pewność prawa jest jedną z ogólnych zasad uznanych w porządku prawnym Unii. I tak Trybunał orzekł w szczególności, że ostateczny charakter decyzji administracyjnej przyczynia się do pewności prawa i że prawo Unii nie wymaga, by organ miał co do zasady obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją administracyjną, która stała się ostateczna (wyrok z dnia 16 października 2019 r., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał wyjaśnił, że w niektórych okolicznościach można uwzględnić specyfikę sytuacji oraz wchodzące w grę interesy, tak aby znaleźć równowagę między wymogiem pewności prawa z jednej strony a wymogiem legalności w świetle prawa Unii z drugiej strony (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 W tym kontekście z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że krajowy przepis proceduralny – który stanowi kryterium oczywistości, ponieważ pozwala podmiotowi takiemu jak X na doprowadzenie do stwierdzenia, że wymaganie zawarte w ostatecznej decyzji może zostać wykonane, i uzyskanie w konsekwencji orzeczenia nieważności tego wymagania, wyłącznie pod warunkiem, że zostanie wykazana oczywista sprzeczność między wspomnianym wymaganiem a prawem Unii – ma na celu znalezienie właściwej równowagi pomiędzy zasadami pewności prawa

i legalności w świetle prawa Unii, nadając co do zasady przeważające znaczenie ostatecznemu charakterowi danego wymagania w celu ochrony pewności prawa, dopuszczając jednak, pod ścisłymi warunkami, wyjątki od tej zasady.

76 W świetle tego celu należy stwierdzić, że zasada skuteczności co do zasady nie stoi na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu takiemu jak kryterium oczywistości.

77 W związku z tym, aby zapewnić rzeczywiste osiągnięcie tego celu, kryterium to nie powinno być stosowane w sposób ścisły do tego stopnia, że warunek oczywistej sprzeczności z prawem Unii czyni w rzeczywistości iluzoryczną możliwość uzyskania przez podmiot taki jak X rzeczywistego stwierdzenia nieważności spornego wymagania.

78 Gdyby tak było bowiem, zasada skuteczności, która wymaga – jak przypomniano w pkt 69 niniejszego wyroku – by krajowy przepis proceduralny nie czynił stosowania prawa Unii niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, w sposób oczywisty nie byłaby przestrzegana.

79 Ponadto sąd odsyłający mógłby wziąć pod uwagę przypomnianą w pkt 24 niniejszego wyroku okoliczność, że władze niderlandzkie nie były skłonne do ustanowienia tego wymagania w drodze bezwzględnie obowiązującej normy o zasięgu ogólnym, ponieważ uznały, że taki przepis mógł naruszać art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/68.

80 Wniosku tego nie podważają wyroki z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) i z dnia 6 kwietnia 2006 r., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), na które powołuje się sąd odsyłający. Oba wyroki zostały bowiem wydane w kontekście innym niż okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym, wobec czego wynikające z nich wnioski są pozbawione znaczenia na gruncie niniejszej sprawy.

81 Co się tyczy, po pierwsze, wyroku z dnia 29 kwietnia 1999 r., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), Trybunał zasadniczo orzekł, że zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga odstąpienia od stosowania ostatecznej decyzji administracyjnej sprzecznej z tym prawem przy ocenie zasadności późniejszej decyzji opartej na pierwszej z tych decyzji, przy czym Trybunał wyjaśnił ponadto, że spór rozpatrywany w sprawie, w której zapadł ów wyrok, nie dotyczył samej w sobie zgodności z prawem tej pierwszej decyzji. Natomiast sprawa w postępowaniu głównym dotyczy w istocie tego, czy krajowy przepis proceduralny, którego zastosowanie pozwala właśnie na stwierdzenie nieważności – co do zasady ostatecznej – decyzji administracyjnej w odniesieniu do podmiotów prawa pewnej kategorii, w przypadku oczywistej sprzeczności tej decyzji w szczególności z prawem Unii jest zgodny z zasadą skuteczności.

82 Co się tyczy, po drugie, wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), Trybunał orzekł w istocie, że decyzji nakładającej sankcję nie może uzasadnić wyłącznie fakt, iż ostateczna decyzja nakazująca zwrot przyznanej refundacji została już wydana na podstawie tego samego rozporządzenia. Tymczasem taka sytuacja nie odpowiada okolicznościom faktycznym leżącym u podstawy sporu w postępowaniu głównym, który jak przypomniano w poprzednim punkcie, dotyczy w istocie zgodności krajowego przepisu proceduralnego – umożliwiającego w pewnych okolicznościach stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej – z zasadą skuteczności.

83 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi, zgodnie z którą prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, nie stoi na przeszkodzie krajowemu przepisowi postępowania administracyjnego, który przewiduje, że aby sprzeczne z prawem Unii wymaganie nałożone w drodze decyzji administracyjnej, co do zasady niepodlegającej z mocy prawa zaskarżeniu przez podmioty prawa niektórych kategorii, mogło zostać uchylone ze względu na jego niewykonalny charakter, gdyby zostało wykonane w drodze późniejszej decyzji, podmiot prawa winien wykazać, że na podstawie podsumowującej analizy niepozostawiającej żadnych wątpliwości rozpatrywane

wymaganie w oczywisty sposób nie mogło zostać przyjęte zgodnie z prawem Unii, pod warunkiem jednak – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że przepis ten nie będzie stosowany w sposób ścisły do tego stopnia, że służąca podmiotowi prawa możliwość skutecznego uzyskania stwierdzenia nieważności rozpatrywanego wymagania stanie się w rzeczywistości iluzoryczna.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/68/WE z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, zmienionej dyrektywą Komisji 2014/103/UE z dnia 21 listopada 2014 r., należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stanowieniu bardziej rygorystycznych wymagań konstrukcyjnych niż wymagania przewidziane w załącznikach A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, zawartej w Genewie w dniu 30 września 1957 r., w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 stycznia 2015 r., takich jak nałożony na stację paliw przez organy państwa członkowskiego w drodze decyzji administracyjnej w formie pozwolenia środowiskowego wymóg zaopatrywania się w gaz skroplony węglowodorowy wyłącznie przy użyciu pojazdów-cystern wyposażonych w specjalną wykładzinę termiczną, taką jak będąca przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym.**

2) **Prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, nie stoi na przeszkodzie krajowemu przepisowi postępowania administracyjnego, który przewiduje, że aby sprzeczne z prawem Unii wymaganie nałożone w drodze decyzji administracyjnej, co do zasady niepodlegającej z mocy prawa zaskarżeniu przez podmioty prawa niektórych kategorii, mogło zostać uchylone ze względu na jego niewykonalny charakter, gdyby zostało wykonane w drodze późniejszej decyzji, podmiot prawa winien wykazać, że na podstawie podsumowującej analizy niepozostawiającej żadnych wątpliwości rozpatrywane wymaganie w oczywisty sposób nie mogło zostać przyjęte zgodnie z prawem Unii, pod warunkiem jednak – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że przepis ten nie będzie stosowany w sposób ścisły do tego stopnia, że służąca podmiotowi prawa możliwość skutecznego uzyskania stwierdzenia nieważności rozpatrywanego wymagania stanie się w rzeczywistości iluzoryczna.**

Podpisy