Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

20 päivänä toukokuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Vaarallisten aineiden sisämaakuljetus – Direktiivi 2008/68/EY – 5 artiklan 1 kohta – Rakennetta koskevan vaatimuksen käsite – Kielto asettaa tiukempia rakennetta koskevia vaatimuksia – Jäsenvaltion viranomainen, joka vaatii, että huoltoasema voi vastaanottaa nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen (LPG) toimituksia ainoastaan sellaisilta säiliöajoneuvoilta, joissa on erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa, josta ei määrätä eurooppalaisessa sopimuksessa vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista (ADR-sopimus) – Lainvastaisuus – Päätös, jota tietty yksityisten oikeussubjektien ryhmä ei voi oikeudellisesti riitauttaa – Tiukasti rajattu mahdollisuus saada tällainen päätös kumotuksi, jos se on ilmeisen selvästi unionin oikeuden vastainen – Oikeusvarmuuden periaate – Tehokkuusperiaate

Asiassa C-120/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 30.1.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.2.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

X

vastaan

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

Tamoil Nederland BV:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit N. Wahl (esittelevä tuomari), F. Biltgen, L. S. Rossi ja J. Passer,

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. S. Schillemans, K. Bulterman ja H. S. Gijzen,

– Saksan hallitus, asiamiehinään D. Klebs ja J. Möller,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Nijenhuis ja N. Yerrell,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.1.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vaarallisten aineiden sisämaakuljetuksesta 24.9.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/68/EY (EUVL 2008, L 260, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 21.11.2014 annetulla komission direktiivillä 2014/103/EU (EUVL 2014, L 335, s. 15) (jäljempänä direktiivi 2008/68), 5 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat X ja College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Purmerendin kunnanhallitus, Alankomaat; jäljempänä kunnanhallitus) ja jossa on kyse päätöksestä, jolla viimeksi mainittu on vahvistanut vaatimukset, jotka koskevat nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen (LPG) toimittamista sen alueella sijaitsevalle huoltoasemalle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Direktiivin 2008/68 1, 5, 11 ja 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Vaarallisten aineiden tie-, rautatie- ja sisävesikuljetukset aiheuttavat huomattavan onnettomuusriskin. Tästä syystä olisi toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tällaiset kuljetukset suoritetaan turvallisuuden kannalta mahdollisimman hyvissä olosuhteissa.

– –

(5) [Genevessä 30.9.1957 allekirjoitetussa eurooppalaisessa sopimuksessa vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista (ADR-sopimus)] – – vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt vaarallisten aineiden turvallisia kansainvälisiä kuljetuksia varten. Säännöt olisi ulotettava koskemaan myös kansallisia kuljetuksia vaarallisten aineiden kuljetusehtojen yhdenmukaistamiseksi koko yhteisössä sekä yhteisten kuljetusmarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi.

– –

(11) Kullakin jäsenvaltiolla olisi edelleen oltava oikeus säännellä vaarallisten aineiden kuljetusta alueellaan tai kieltää tällaiset kuljetukset muista kuin turvallisuuteen liittyvistä syistä, esimerkiksi kansallisiin turvatoimiin tai ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä.

– –

(22) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita, joita ovat yhdenmukaistettujen turvallisuussääntöjen yhtenäisen soveltamisen varmistaminen koko yhteisössä sekä kansallisten ja kansainvälisten kuljetusten korkean turvallisuustason varmistaminen, vaan ne voidaan tämän direktiivin laajuuden ja vaikutusten takia toteuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. – –”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan vaarallisten aineiden tie-, rautatie- ja sisävesikuljetuksiin jäsenvaltioissa tai niiden välillä, mukaan luettuina kuormaaminen ja purkaminen, siirtäminen toisesta kuljetusmuodosta tai toiseen kuljetusmuotoon sekä kuljetusolosuhteiden edellyttämät pysähdykset.

– –

5. Jäsenvaltiot voivat säännellä vaarallisten aineiden kuljetusta alueellaan tai kieltää tällaiset kuljetukset vain muista kuin kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä.”

5 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Vaarallisia aineita ei saa kuljettaa, jos se on kielletty liitteessä I olevassa I.1 jaksossa, liitteessä II olevassa II.1 jaksossa tai liitteessä III olevassa III.1 jaksossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan soveltamista.

2. Vaarallisten aineiden kuljetukset ovat sallittuja, jos noudatetaan liitteessä I olevassa I.1 jaksossa, liitteessä II olevassa II.1 jaksossa ja liitteessä III olevassa III.1 jaksossa vahvistettuja ehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yleisiä markkinoille pääsyä koskevia sääntöjä tai tavaroiden kuljetuksiin yleisesti sovellettavia sääntöjä.”

6 Saman direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä soveltaa tiukempia säännöksiä, ei kuitenkaan rakennetta koskevia vaatimuksia, vaarallisten aineiden kansallisiin kuljetuksiin, joissa käytetään niiden alueella rekisteröityjä tai käyttöön otettuja ajoneuvoja, vaunuja ja sisävesialuksia.”

7 Direktiivin 2008/68 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat poiketa muun muassa tietyistä kyseisen direktiivin liitteissä säädetyistä säännöistä.

8 Kyseisen direktiivin liitteen I mukaan ADR-sopimuksen, sellaisena kuin se oli voimassa 1.1.2015 (jäljempänä vuoden 2015 ADR-sopimus), liitteitä A ja B sovelletaan.

9 Vuoden 2015 ADR-sopimuksen ainoassa perustelukappaleessa täsmennetään, että sopimuspuolet ”haluavat lisätä kansainvälisten tiekuljetusten turvallisuutta”, kun taas vuoden 2015 ADR:n 3 artiklassa määrätään, että tämän sopimuksen liitteet ovat erottamaton osa sopimusta.

10 Vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 1 osan 1.2 luvun 1.2.1 kohdassa määritellään säiliö siten, että se ”tarkoittaa säiliön osaa (vaippaa ja päätyjä), joka pitää kuljetettavan aineen sisällään, mukaan lukien aukot ja niiden sulkimet. Termi ei sisällä käyttölaitteita tai ulkoisia rakenteellisia varusteita”.

11 Vuoden 2015 ADR-sopimuksen 3 osan 3.2 lukuun sisältyvässä taulukossa A on luettelo vaarallisista aineista, ja siinä todetaan muun muassa seuraavaa:

YK-nro	Aineen nimi ja kuvaus	Luokka	– –	ADR-säiliöt		– –
				Säiliökoodi 4.3	Erityismääräykset 4.3.5, 6.8.4	
(1)	(2)	(3a)	– –	(12)	(13)	– –
– –	– –	– –	– –	– –	– –	– –
1075	MINERAALIÖLJYKAASUT (petroleum gases), NESTEYTETYT	2	– –	PxBN(M)	TA4 TT9 TT11	– –
– –	– –	– –	– –	– –	– –	– –

12 Vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 4 osan 4.3 luvun otsikko on ”Metallisten kiinteiden säiliöiden (säiliöajoneuvot), metallisten irrotettavien säiliöiden, metallisten säiliökonttien, metallisten säiliövaihtokorien, monisäiliöajoneuvojen ja MEG-konttien käyttöä koskevat määräykset”. Kyseisen luvun 4.3.2.1.2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Vaadittu säiliön, monisäiliöajoneuvon ja MEG-kontin tyyppi on merkitty koodeina luvun 3.2 taulukon A sarakkeessa (12). – – Neliosaisen koodin eri osien selitteet ovat kohdassa 4.3.3.1.1 (kuljetettaessa luokan 2 aineita) – –”

13 Vuoden 2015 ADR:n liitteessä A olevan 4 osan 4.3 luvun 4.3.3.1.1 kohta sisältää seuraavan taulukon:

Osa	Kuvaus	Säiliökoodi
1	Säiliön, monisäiliöajoneuvon tai MEG-kontin tyypit	– – P = nesteytetyille tai liuotetuille kaasuille tarkoitettu säiliö, monisäiliöajoneuvo tai MEGkontti – –
– –	– –	– –

14 Vuoden 2015 ADR:n liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luvun otsikko on ”Metallisten kiinteiden säiliöiden (säiliöajoneuvot), metallisten irrotettavien säiliöiden, metallisten säiliökonttien, metallisten säiliövaihtokorien, monisäiliöajoneuvojen ja meg-konttien rakennetta, varusteita, tyyppihyväksyntää, tarkastusta, testausta ja merkintää koskevat määräykset”. Kyseisen luvun 6.8.2.1.9 kohta kuuluu 6.8.2.1 kohdan ”rakennetta” koskeviin määräyksiin, ja sen sanamuoto on seuraava:

”Säiliöiden tai niiden suojavuorausten materiaalit, jotka joutuvat sisällön kanssa kosketukseen, eivät saa sisältää sisällön kanssa vaarallisesti reagoivia – – tai vaarallisia yhdisteitä muodostavia aineita taikka materiaalia merkittävästi heikentäviä aineita.

– –”

15 Kyseisen 6.8 luvun 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26 kohdassa, joita edeltää otsikko ”Muut rakennevaatimukset”, todetaan seuraavaa:

”6.8.2.1.24 Suojavuoraus on suunniteltava siten, että se pysyy tiiviinä myös muodonmuutoksissa, jotka voivat syntyä tavanomaisissa kuljetusolosuhteissa – –

6.8.2.1.25 Lämpöeristeet on suunniteltava siten, etteivät ne vaikeuta pääsyä täyttö- ja tyhjennyslaitteille tai varoventtiileille eivätkä haittaa niiden toimintaa.

6.8.2.1.26 Jos palavien nesteiden, joiden leimahduspiste on enintään 60 °C, kuljetukseen tarkoitetuissa säiliöissä on muusta kuin metallista valmistettuja suojavuorauksia (sisäpinnoite), säiliöt ja suojavuoraukset on suunniteltava siten, etteivät sähköstaattiset varaukset voi aiheuttaa syttymisvaaraa.”

16 Mainitun 6.8 luvun 6.8.3 kohta käsittää pelkästään otsikon ”Luokan 2 erityismääräykset”, kun taas 6.8.3.1 kohta kattaa erityisesti ”säiliöiden rakenteen”. Saman luvun 6.8.3.1.1 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Puristettujen tai nesteytettyjen taikka liuotettujen kaasujen kuljetukseen tarkoitetut säiliöt on valmistettava teräksestä. – –”

17 Vuoden 2015 ADR:n liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luvun 6.8.4 kohtaan sisältyvät muun muassa ”erityismääräykset” TA4, TT9 ja TT11, joita sovelletaan säiliöihin, jotka on tarkoitettu nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen kuljetukseen, tämän tuomion 11 kohdassa esitetyn taulukon A nojalla.

18 Kyseisen 6.8 luvun 6.8.5.1.1 kohdassa määrätään, että kun kiinteät säiliöt on hitsattu, säiliöt, jotka on tarkoitettu luokan 2 puristettujen, nesteytettyjen tai liuotettujen kaasujen kuljetukseen, on valmistettava teräksestä. Luokan 2 jäähdytettyjen nesteytettyjen kaasujen kuljetukseen tarkoitetut säiliöt voidaan valmistaa myös alumiinista, alumiiniseoksesta, kuparista tai kupariseoksesta.

Alankomaiden oikeus

19 Yleisen hallintolain (Algemene wet bestuursrecht) 8:69a §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hallintotuomioistuin ei kumoa päätöstä sillä perusteella, että se on kirjoitetun tai kirjoittamattoman oikeussäännön tai yleisen oikeusperiaatteen vastainen, jos kyseisen säännön tai periaatteen tarkoituksena ei selvästikään ole siihen vetoavan tahon intressien suojaaminen.”

20 Infrastruktuurista ja ympäristöstä vastaavan valtiosihteerin (Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu) 14.6.2016 antamassa ohjeessa, joka koskee LPG-aseman ulkoisen turvallisuuden vuoksi noudatettavia etäisyyksiä (circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval; Stcrt. 2016, nro 31453; jäljempänä 14.6.2016 annettu ohje), kehotetaan toimivaltaisia viranomaisia ottamaan maankäyttöä koskevia päätöksiä tehdessään huomioon tietyt turvaetäisyydet, joiden ansiosta voidaan ehkäistä sellaisen onnettomuuden vaikutuksia, joita huoltoasemalla voi tapahtua nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimitusten yhteydessä, ja viitaten LPG-säiliöajoneuvojen kuumuudenkestävään suojavaippaan liittyvään turvallisuussopimukseen (Safety Deal hittewerende bekleding op LPG-autogastankwagens; Stcrt. 2016, nro 31448; jäljempänä Safety Deal) tukeudutaan olettamaan, jonka mukaan yhtäältä kaikissa alankomaalaisissa säiliöajoneuvoissa, jotka toimittavat nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja tällaisille huoltoasemille, on käytännössä erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa, jolla voidaan viivyttää ”kiehuvan nesteen räjähdyksenomaista höyrystymistä” (boiling liquid expanding vapour explosion tai BLEVE-ilmiö) vähintään 75 minuutilla tulipalon alkamisen jälkeen (jäljempänä kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa), ja jonka mukaan toisaalta kyseisille huoltoasemille nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja toimitetaan yleensä säiliöajoneuvoilla, joissa on tällainen suojavaippa.

21 Safety Dealissä, jonka Infrastruktuurista ja ympäristöstä vastaava valtionsihteeri ja Vereniging Vloeibaar Gas (Nestekaasuyhdistys, Alankomaat) sekä muut nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen alalla toimivat järjestöt tai yhdistykset ovat allekirjoittaneet, vahvistetaan olennaisilta osin kyseisen yhdistyksen jäsenten sitoutuminen siihen, että ne käyttävät nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja huoltoasemille toimittaessaan ainoastaan säiliöajoneuvoja, joissa on kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa, kun taas muut järjestöt ja yhdistykset sitoutuvat tavoittelemaan tätä päämäärää pyrkimällä edistämään sitä jäsentensä keskuudessa ja panemaan sen täytäntöön. Kaikki Safety Dealin osapuolet hyväksyivät lisäksi 14.6.2016 päivätyn ohjeen sisällön.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 X asuu noin 125 metrin etäisyydellä huoltoasemasta, joka on myynyt muun muassa nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja vuodesta 1977 lähtien. X toivoi, että kyseinen huoltoasema lopettaisi nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen myynnin siitä sen läheisyydessä sijaitsevien asuntojen turvallisuudelle aiheutuvan vaaran vuoksi, ja vaati kunnanhallitusta peruuttamaan kyseiselle huoltamolle tätä varten myönnetyn ympäristöluvan.

23 Hylättyään tämän vaatimuksen 30.6.2015 tekemällään päätöksellä kunnanhallitus asetti 18.1.2016 tekemällään päätöksellä (jäljempänä 18.1.2016 tehty päätös) kyseiselle huoltoasemalle sen LPG-toimitusten osalta kaksi lisävaatimusta. Päätöksessä todettiin, että kyseiselle huoltoasemalle oli vastedes toimitettava nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja säiliöajoneuvoilla, joissa on yhtäältä kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa ja toisaalta parannettu täyttöletku.

Kunnanhallituksen mukaan näiden kahden vaatimuksen avulla onnettomuusriski kyseiselle huoltoasemalle toteutettavien nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimitusten yhteydessä voitiin alentaa hyväksyttävälle tasolle.

24 Kuumuudenkestävää suojavaippaa koskevan vaatimuksen osalta Alankomaiden viranomaiset olivat joitakin kuukausia aikaisemmin yhtäältä ottaneet käyttöön Safety Dealin ja toisaalta hyväksyneet 14.6.2016 päivätyn ohjeen, jolla otettiin niiden huoltoasemien osalta, joilla myydään nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja, käyttöön täydentävä riskinhallintapolitiikka, joka perustui ajatukseen, jonka mukaan näille huoltoasemille toimitetaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, ettei tässä ohjeessa todeta nimenomaisesti, että toimivaltaisten viranomaisten on asetettava tällainen suojavaippaa koskeva vaatimus ympäristöluvissa, jotka ne myöntävät huoltoasemille, joilla myydään nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja. Se toteaa lisäksi, että Alankomaiden viranomaiset katsoivat paremmaksi olla asettamatta tätä vaatimusta yleisesti sovellettavalla pakottavalla säännöksellä, koska ne katsoivat, että tällaisella säännöksellä saatetaan rikkoa direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa.

25 X katsoi, että 18.1.2016 tehdyssä päätöksessä asetetut kaksi vaatimusta oli kumottava sillä perusteella, ettei niitä voitu panna täytäntöön sen vuoksi, että ne olivat ristiriidassa muun muassa direktiivin 2008/68 kanssa, ja nosti tästä päätöksestä kanteen rechtbank Noord-Hollandissa (Pohjois-Hollannin alioikeus, Alankomaat). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 8.6.2017 antamallaan ratkaisulla.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, johon X valitti tästä ratkaisusta, katsoo, ettei parannettua täyttöletkua koskevalla vaatimuksella rikota direktiivin 2008/68 säännöksiä ja että tämä vaatimus voidaan näin ollen pysyttää. Sitä vastoin sillä on epäilyjä siitä, onko kyseessä olevaa erityistä kuumuudenkestävää suojavaippaa koskeva vaatimus kyseisen direktiivin mukainen.

27 Katsottuaan, että säiliöajoneuvon kuumuudenkestävä suojavaippa on direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”rakenteen” osa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko kyseessä olevaa erityistä kuumuudenkestävää suojavaippaa koskevaa vaatimusta pitää kyseisessä säännöksessä kiellettynä ”rakennetta koskevana vaatimuksena”, kun otetaan huomioon se, että yhtäältä tätä vaatimusta ei ole osoitettu suoraan säiliöajoneuvon omistajalle tai käyttäjälle, vaan huoltoaseman pitäjälle ja toisaalta sitä ei ole asetettu yleisesti sovellettavassa kansallisen oikeuden pakottavassa säännöksessä vaan tietylle huoltoasemalle annetussa ympäristöluvassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tältä osin, onko otettava huomioon se, että vaikka Alankomaiden viranomaiset ovat jättäneet asettamatta edellä mainitun vaatimuksen yleisesti sovellettavalla pakottavalla säännöksellä sen vuoksi, että se saattaa olla ristiriidassa direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan kanssa, ne ovat ottaneet käyttöön Safety Dealin ja antaneet 14.6.2016 päivätyn ohjeen varmistaakseen, että koko maan alueella huoltoasemille toimitetaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa.

28 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, että kyseessä olevaa erityistä kuumuudenkestävää suojavaippaa koskeva vaatimus on direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa kielletty ”rakennetta koskeva vaatimus”, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että pelkästään tällaisen toteamuksen perusteella se ei voi kumota 18.1.2016 tehtyä päätöstä, jossa tämä vaatimus asetetaan. Yleisen hallintolain 8:69a §:n mukaan hallintotuomioistuin ei nimittäin voi kumota päätöstä, jolla rikotaan oikeussääntöä, jonka tarkoituksena ei selvästikään

ole kantajan intressin suojaaminen. Direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan tarkoituksena ei selvästikään ole suojata X:n intressiä saada aineellista suojaa asuinalueelle, joka sijaitsee kyseessä olevan huoltoaseman läheisyydessä.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että Alankomaiden oikeuden mukaan kunnanhallitus ei voi sisällyttää lupaan vaatimusta, jonka noudattamista päätöksen adressaatin toimesta se ei voi varmistaa ja jota ei näin ollen voida panna täytäntöön myöhemmällä päätöksellä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää ottaen huomioon tämän argumentin, että sovellettavan Alankomaiden oikeuden perusteella se voisi kumota kyseessä olevaa erityistä kuumuudenkestävää suojavaippaa koskevan vaatimuksen sillä perusteella, ettei sitä voitaisi myöhemmin panna täytäntöön sen vuoksi, että se on direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan kaltaisen oikeussäännön vastainen, kuitenkin sillä edellytyksellä, että pintapuolisen tarkastelun, joka ei jätä sijaa epäilyksille, perusteella on ilmeisen selvää, ettei kyseistä vaatimusta voitu asettaa (jäljempänä ilmeisyyskriteeri). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, onko ilmeisyyskriteeri unionin oikeuden ja erityisesti tehokkuusperiaatteen, jonka mukaan asiaa koskevat kansallisen oikeuden säännöt eivät saa tehdä unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai erittäin vaikeaksi, mukainen.

30 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa yhtäältä, että unionin oikeuden tehokkuutta voitaisiin horjuttaa ilmeisyyskriteeriä soveltamalla, koska yhtäältä tämä arviointiperuste täyttyy vain poikkeustapauksissa ja sillä asetettaisiin näin korkea kynnys yksityiselle oikeussubjektille ja koska toisaalta unionin tuomioistuin totesi 29.4.2004 antamassaan tuomiossa Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja 6.4.2006 antamassaan tuomiossa ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), että velvoitetta, joka johtuu päätöksestä, jota ei voida oikeudellisesti riitauttaa, voidaan jättää soveltamatta tutkittaessa myöhempää seuraamuspäätöstä, joka perustuu ensimmäiseen näistä päätöksistä, sen vuoksi, ettei tämä ensimmäinen päätös ole unionin oikeuden mukainen.

31 Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa sen oikeusvarmuuden periaatteen tärkeydestä, jolla voitaisiin oikeuttaa se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vaatimus, jota ei voida oikeudellisesti riitauttaa, voitaisiin X:n kaltaisen yksityisen oikeussubjektin osalta saattaa kyseenalaiseksi sen täytäntöönpanopäätöksen vaiheessa ainoastaan Alankomaiden oikeudessa säädetyssä tapauksessa, jossa on ilmeisen selvää, ettei sitä voitu asettaa sen vuoksi, että se oli unionin oikeuden vastainen. Ilmeisyyskriteerillä tältä osin asetettua korkeaa kynnystä voidaan näin ollen perustella oikeusvarmuuden intressille myönnetyllä huomattavalla painoarvolla. Lisäksi kyseinen tuomioistuin pohtii, voidaanko edellisessä kohdassa mainittua unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä soveltaa pääasiassa, koska näihin tuomioihin johtaneet asiat perustuivat myöhempään päätökseen, jolla yksityiselle oikeussubjektille määrättiin seuraamus, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

32 Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko direktiivin [2008/68] 5 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä LPG-asemaa koskevaan lupaan sisältyvälle lupavaatimukselle, jonka mukaan kyseiselle yksittäiselle LPG-asemalle saadaan toimittaa nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on kuumuudenkestävä suojavaippa, kun tätä velvoitetta ei aseteta suoraan yhdelle tai useammalle LPG-säiliöajoneuvoja käyttävälle yritykselle?

b) Onko vastattaessa ensimmäiseen kysymykseen merkitystä sillä, että kyseinen jäsenvaltio on tehnyt LPG-alalla toimivia markkinaosapuolia, kuten LPG-asemien pitäjiä sekä nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen tuottajia, myyjiä ja kuljettajia, edustavien järjestöjen kanssa [Safety Dealin] muodossa, jossa sopimuspuolet sitoutuvat kuumuudenkestävän suojavaipan käyttöön, ja että kyseinen jäsenvaltio on tähän liittyen antanut [14.6.2016 annetun ohjeen] kaltaisen ohjeen, jossa on vahvistettu täydentävät riskienhallintatoimet, joiden yhteydessä lähtökohtaisesti oletetaan, että nesteytetyt mineraaliöljykaasut toimitetaan LPG-asemille säiliöajoneuvoilla, joissa on kuumuudenkestävä suojavaippa?

2) a) Kun kansallinen tuomioistuin arvioi sellaisen täytäntöönpanopäätöksen lainmukaisuutta, jolla velvoitetaan se, jolle unionin oikeuden vastainen lupavaatimus, jota ei voida enää oikeudellisesti riitauttaa, on osoitettu, noudattamaan tätä vaatimusta,

– onko unionin oikeuden, erityisesti kansallista menettelyllistä autonomiaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, nojalla sallittua, että kansallinen tuomioistuin lähtökohtaisesti olettaa kyseisen kaltaisen lupavaatimuksen lainmukaiseksi, ellei se ilmeisen selvästi ole ylemmäntasoisten oikeussääntöjen, kuten unionin oikeuden, vastainen? Jos näin on, asetetaanko unionin oikeudessa tälle poikkeukselle (täydentäviä) edellytyksiä?

– vai seuraako unionin oikeudesta, kun huomioon otetaan myös 29.4.1999 annettu tuomio Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) ja 6.4.2006 annettu tuomio ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233), että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä tämän kaltainen lupavaatimus unionin oikeuden vastaisena soveltamatta?

b) Onko vastattaessa toisen kysymyksen a kohtaan merkitystä sillä, onko täytäntöönpanopäätöksessä kyse korjaavasta seuraamuksesta (remedy) vai rangaistusseuraamuksesta (criminal charge)?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

33 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä vaatimukselle, jonka jäsenvaltion viranomaiset asettavat huoltoasemalle ympäristöluvan muodossa olevalla hallinnollisella päätöksellä, jonka mukaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja voidaan toimittaa sille ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on pääasiassa kyseessä olevan kaltainen erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa.

34 Tältä osin on ensimmäiseksi muistutettava, että direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä soveltaa tiukempia säännöksiä, ei kuitenkaan rakennetta koskevia vaatimuksia, vaarallisten aineiden kansallisiin kuljetuksiin, joissa käytetään niiden alueella rekisteröityjä tai käyttöön otettuja ajoneuvoja, vaunuja ja sisävesialuksia.

35 Tästä sanamuodosta ilmenee, että kun kyse on tällaisesta kansallisesta kuljetuksesta, kyseisessä 5 artiklan 1 kohdassa kielletään jäsenvaltioita soveltamasta kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä rakennetta koskevia tiukempia vaatimuksia.

36 Kyseisessä 5 artiklan 1 kohdassa tai missään muussakaan direktiivin 2008/68 säännöksessä ei kuitenkaan määritellä käsitettä ”rakennetta koskevat vaatimukset” eikä mainita sitä vaatimusten tasoa, johon nähden jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä antamasta tiukempia säännöksiä.

37 On kuitenkin korostettava, että direktiivin 2008/68 3 artiklan 2 kohdassa sallitaan vaarallisten aineiden kuljetukset ainoastaan, jos noudatetaan kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa I.1 jaksossa – jossa viitataan ADR-sopimuksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, eli vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteisiin A ja B – vahvistettuja ehtoja.

38 Sekä vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A oleva 6 osa että liitteessä B oleva 9 osa sisältävät ”rakennetta koskevia vaatimuksia”. Näin ollen direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite ”rakennetta koskevat vaatimukset” on ymmärrettävä viittaamalla näiden liitteiden mainituissa osissa oleviin vastaaviin vaatimuksiin, eikä jäsenvaltioilla ole näin ollen oikeutta asettaa tiukempia vaatimuksia.

39 Erityisesti pääasiassa kyseessä olevien nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen kuljetuksiin tarkoitettujen säiliöajoneuvojen osalta on todettava, että vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 4 osan 4.3 luvun 4.3.2.1.2 ja 4.3.3.1.1 kohdan ja 6.8 luvun 6.8.3.1.1 ja 6.8.5.1.1 kohdan, luettuina yhdessä kyseisen liitteen 3 osan 3.2 luvussa olevan taulukon A kanssa, nojalla nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen, jotka ovat luokkaan 2 kuuluvia vaarallisia aineita, kuljetus on toteutettava säiliöajoneuvoilla, joiden säiliöt on valmistettu teräksestä. On myös todettava, että vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luku sisältää muun muassa ”rakennetta koskevia vaatimuksia”, joita sovelletaan muun muassa säiliöajoneuvoihin, joiden säiliöt on valmistettu teräksestä.

40 Tästä seuraa, että kun on kyse nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen kuljetuksiin tarkoitetuista säiliöajoneuvoista, direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa oleva käsite ”rakennetta koskevat vaatimukset” on ymmärrettävä siten, että se vastaa vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luvussa ja kyseisen luvun 6.8.2.1, 6.8.3.1 ja 6.8.5.1 kohdan alisteisissa säännöissä sekä kyseisen luvun 6.8.4 kohdan sisältämissä erityismääräyksissä TA4, TT9 ja TT11 määriteltyjä ”rakennetta koskevia vaatimuksia”, joita sovelletaan tällaisiin säiliöajoneuvoihin vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 3 osan 3.2 luvussa olevan taulukon A nojalla.

41 Näin ollen on katsottava direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdasta seuraavan, että kun kyse on muun muassa niiden alueella rekisteröidyillä tai käyttöön otetulla säiliöajoneuvoilla harjoitettavasta nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen kansallisesta kuljetuksesta, jäsenvaltiot eivät voi turvallisuussyistä soveltaa tiukempia rakennetta koskevia vaatimuksia kuin ne, joista määrätään nimenomaisesti vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luvussa.

42 Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa on totta, että vuoden 2015 ADR-sopimuksen liitteessä A olevan 6 osan 6.8 luku sisältää useita vaatimuksia, jotka liittyvät säiliön suojavaipan tai lämmöneristyksen rakenteeseen, kuten kyseisen luvun 6.8.2.1.9 ja 6.8.2.1.24–6.8.2.1.26 kohdassa esitetyt vaatimukset, on kuitenkin todettava, ettei se sisällä yhtään vaatimusta pääasiassa vaaditun kaltaisesta kuumuudenkestävästä suojavaipasta eli suojavaipasta, jolla voidaan viivyttää BLEVE-ilmiötä vähintään 75 minuutilla tulipalon alkamisen jälkeen.

43 Tästä seuraa, että direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltiot edellyttävät muun muassa alueellaan rekisteröidyillä tai käyttöön otetuilla ajoneuvoilla toteutetun vaarallisten aineiden kansallisen kuljetuksen osalta kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä, että

näissä ajoneuvoissa on kuumuudenkestävä suojavaippa, josta ei määrätä ADR-sopimuksen rakennetta koskevissa vaatimuksissa, koska tällainen suojavaippa muodostaa direktiivin kyseisessä säännöksessä kielletyn tiukemman rakennetta koskevan vaatimuksen.

44 Tätä tulkintaa ei horjuta se seikka, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vaatimus, joka on asetettu direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan vastaisesti, on yhtäältä asetettu huoltamolle eikä suoraan säiliöajoneuvojen omistajille tai käyttäjille ja se on toisaalta asetettu yksittäistapauksessa eikä yleisesti sovellettavan pakottavan säännöksen nojalla.

45 Direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa nimittäin asetetaan jäsenvaltioille selkeä, yleinen ja ehdoton kielto, jonka noudattaminen niiden on kaikissa olosuhteissa ja millä keinoilla tahansa varmistettava, ja on täsmennettävä, että direktiivin 2008/68 1 artiklan 1 kohdan nojalla kuljetuksen käsite kattaa myös nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja huoltoasemalle toimitettaessa toteutettavan kaltaisen vaarallisten aineiden purkamisen.

46 Näin ollen direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohta on esteenä kaikille jäsenvaltion toteuttamille toimenpiteille, myös kunnan viranomaisen pääasiassa kyseessä olevan ympäristöluvan kaltaisen yksittäistapausta koskevan hallinnollisen päätöksen muodossa toteuttamalle toimenpiteelle, joka olisi ristiriidassa kyseisessä säännöksessä säädetyn kiellon kanssa, vaikka tällaisella toimenpiteellä asetettaisiin ainoastaan välillisesti rakennetta koskeva vaatimus sellaisille säiliöajoneuvojen käyttäjille, joita asia koskee tai joiden tehtäväksi on annettu nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimittaminen kyseisen toimenpiteen adressaatille.

47 Lisäksi on todettava, ettei sillä, että Alankomaiden viranomaiset ottivat käyttöön Safety Dealin ja hyväksyivät 14.6.2016 päivätyn ohjeen varmistaakseen kansallisella tasolla, että nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimituksiin Alankomaiden alueella sijaitseville huoltoasemille käytetyissä säiliöajoneuvoissa on kyseessä oleva erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa, voi olla mitään vaikutusta ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen, koska tällaisten välineiden käyttäminen ei voi oikeuttaa millään tavalla pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen ympäristöluvan kaltaista hallinnollista päätöstä, jolla asetetaan direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdassa kielletty rakennetta koskeva vaatimus.

48 Toiseksi on katsottava – toisin kuin komissio väitti kirjallisissa huomautuksissaan –, ettei direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdasta voida päätellä, että jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus asettaa muista kuin kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä ADR-sopimuksessa määrättyjä rakennetta koskevia vaatimuksia tiukempia vaatimuksia.

49 Direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat säännellä vaarallisten aineiden kuljetusta alueellaan tai kieltää tällaiset kuljetukset vain muista kuin kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä.

50 Kuten julkisasiamies totesi lähinnä ratkaisuehdotuksensa 45 ja 46 kohdassa, direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohta ja 5 artiklan 1 kohta, joita molempia on tulkittava suppeasti, koska ne ovat poikkeuksia kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetystä pääsäännöstä, jonka mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksiin sovelletaan kyseisen direktiivin asianomaisissa liitteissä säädettyjä kieltoja ja lupia, ovat loogisessa suhteessa toisiinsa, koska niissä sallitaan se, että jäsenvaltiot poikkeavat tästä pääsäännöstä eri perusteilla.

51 Direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdasta on todettava, kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa, että adverbin ”vain” käyttäminen tässä säännöksessä merkitsee sitä, että jäsenvaltiot voivat säännellä vaarallisten aineiden kuljetusta alueellaan tai kieltää tällaiset kuljetukset ainoastaan muista kuin kuljetusturvallisuuteen liittyvistä syistä eli syistä, jotka eivät voi liittyä millään tavalla kuljetusturvallisuuteen.

52 Direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdan tällaista tulkintaa tukee tällä direktiivillä tavoiteltu päämäärä. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 1, 5 ja 22 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, että direktiivillä pyritään siihen, että vaarallisten aineiden tie-, rautatie- ja sisävesikuljetukset suoritetaan turvallisuuden kannalta mahdollisimman hyvissä olosuhteissa, ja unionin lainsäätäjä on päättänyt soveltaa muun muassa ADR-sopimuksen liitteisiin A ja B sisältyviä turvallisuussääntöjä siten, että varmistetaan yhdenmukaistettujen turvallisuussääntöjen yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla unionissa ja yhteisten kuljetusmarkkinoiden asianmukainen toiminta.

53 Näissä olosuhteissa ja kun otetaan huomioon se, että ADR-sopimuksen ainoan perustelukappaleen mukaan kyseiseen sopimukseen sisältyvillä säännöillä, joihin rakennetta koskevat vaatimukset kuuluvat, pyritään parantamaan tiekuljetusten turvallisuutta, jäsenvaltiot eivät voi, ellei direktiivin 2008/68 6 artiklassa nimenomaisesti säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, säätää direktiivin 1 artiklan 5 kohdan nojalla muista kuin kyseisessä direktiivissä ja ADR-sopimuksen liitteissä A ja B asetetuista kuljetusturvallisuussäännöistä, tai muuten ne vaarantaisivat kuljetusturvallisuuteen liittyvien sääntöjen yhdenmukaistamista ja yhteisten kuljetusmarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamista koskevan kaksiosaisen tavoitteen saattaen samalla kyseenalaiseksi unionin lainsäätäjän arvion, jonka mukaan kyseisessä direktiivissä ja ADR-sopimuksen liitteissä asetetuilla kuljetusturvallisuuteen liittyvillä säännöillä taataan turvallisuuden kannalta mahdollisimman hyvät olosuhteet.

54 Näin ollen silloin, kun jäsenvaltio haluaa säännellä vaarallisten aineiden kuljetuksia alueellaan tai kieltää ne direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdan nojalla, se voi menetellä näin ainoastaan syistä, jotka eivät liity kuljetusturvallisuuteen, sillä muutoin tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen vaarantuisi. Vaikka tällaiset syyt voivat liittyä, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee, kansallisiin turvatoimiin tai ympäristönsuojeluun, näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, etteivät tällaiset syyt, jos niihin vedotaan, liity tosiasiallisesti kuljetusturvallisuuteen. Erityisesti on todettava, ettei jäsenvaltio voi ympäristönsuojelun nimissä asettaa rakennetta koskevia vaatimuksia, kun taas tällaisilla ADR-sopimuksen liitteisiin A ja B sisältyvillä vaatimuksilla pyritään, kuten edellisessä kohdassa muistutetaan, parantamaan kuljetusturvallisuutta. Tällaiseen syyhyn voidaan sen sijaan vedota, kuten Saksan hallitus on todennut kirjallisissa huomautuksissaan, esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksen sääntelemiseksi tai kieltämiseksi kyseisen jäsenvaltion alueen ekologisesti herkillä alueilla, koska tämän suuntaisella lainsäädännöllä ei puututa millään tavoin kuljetusturvallisuuteen sellaisenaan.

55 Näin ollen on katsottava, etteivät jäsenvaltiot voi direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohdan tai 5 artiklan 1 kohdan nojalla asettaa kyseessä olevan erityisen kuumuudenkestävän suojavaipan kaltaisia rakennetta koskevia vaatimuksia.

56 Lisäksi riippumatta siitä, että kunnanhallituksen kirjallisissa huomautuksissaan antamien tietojen mukaan pääasiassa kyseessä olevalle huoltoasemalle toimitetaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja yksinomaan sellaisilla alankomaalaisen tavarantoimittajan ajoneuvoilla, joissa on kuumuudenkestävä suojavaippa, on täsmennettävä, että kun pääasiassa kyseessä olevan

kaltainen rakennetta koskeva vaatimus asetetaan välillisesti LPG-säiliöajoneuvojen käyttäjille huoltoasemalle annetun ympäristöluvan välityksellä, tällaisella vaatimuksella rikotaan paitsi direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa kyseessä olevan jäsenvaltion alueella rekisteröidyillä säiliöajoneuvoilla kansallisen kuljetuksen puitteissa toteutettujen nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimitusten osalta, myös – kuten tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee – direktiivin 2008/68 1 artiklan 5 kohtaa kaikkien sellaisten nesteytettyjen mineraaliöljykaasujen toimitusten osalta, joita voitaisiin toteuttaa rajat ylittävinä kuljetuksina toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyillä säiliöajoneuvoilla.

57 Ensimmäiseen kysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä rakennetta koskeville vaatimuksille, jotka ovat tiukempia kuin ADR-sopimuksen liitteissä A ja B esitetyt vaatimukset, kuten vaatimukselle, jonka jäsenvaltion viranomaiset asettavat huoltoasemalle ympäristöluvan muodossa olevalla hallinnollisella päätöksellä, jonka mukaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja voidaan toimittaa sille ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on pääasiassa kyseessä olevan kaltainen erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa.

Toinen kysymys

58 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko unionin oikeus, erityisesti tehokkuusperiaate, esteenä kansalliselle menettelysäännölle, jossa määrätään, että jotta hallinnollisella päätöksellä asetettu unionin oikeuden vastainen vaatimus, jota tietty yksityisten oikeussubjektien ryhmä ei lähtökohtaisesti voi riitauttaa oikeudellisesti, voitaisiin kumota sen vuoksi, ettei siihen voida vedota, jos se pantaisiin täytäntöön myöhemmällä päätöksellä, yksityisen oikeussubjektin on osoitettava, että pintapuolisen tarkastelun, joka ei jätä sijaa epäilyksille, perusteella on ilmeisen selvää, ettei kyseistä vaatimusta voitu asettaa unionin oikeuden valossa.

Tutkittavaksi ottaminen

59 Kirjallisissa huomautuksissaan kunnanhallitus katsoo, että toisella kysymyksellä ei ole yhteyttä oikeusriitaan ja että se on luonteeltaan teoreettinen, koska pääasiassa kyseessä olevaa hallinnollista päätöstä ei voida riitauttaa oikeudellisesti ja koska myöhempää täytäntöönpanopäätöstä ei ole tehty. Alankomaiden hallitus ei vaadi, että toinen kysymys olisi jätettävä tutkimatta, mutta myös se esittää kirjallisissa huomautuksissaan samankaltaisia näkökohtia.

60 Tältä osin on muistutettava, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Näin ollen on todettava, että jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne (tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 24 kohta ja tuomio 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, 31 kohta).

61 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä

kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta ja tuomio 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, 32 kohta).

62 Lisäksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen perusteena ei ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan riita-asian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 194 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 On totta, että nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jos unionin tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen antaman vastauksen perusteella todettaisiin, että kantajan väite, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevalla vaatimuksella rikotaan direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa, on perusteltu, kyseinen tuomioistuin ei pelkästään tällaisen toteamuksen perusteella voisi kumota tätä vaatimusta yleisen hallintolain 8:69a §:n vuoksi.

64 Lisäksi on totta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee toisen kysymyksen sanamuodossa todellakin ”sellaisen täytäntöönpanopäätöksen, jolla velvoitetaan se, jolle unionin oikeuden vastainen lupavaatimus, jota ei voida enää oikeudellisesti riitauttaa, on osoitettu, noudattamaan tätä vaatimusta”, eikä se missään ennakkoratkaisupyynnön kohdassa ilmoita, että olisi olemassa päätös, jonka kunnanhallitus olisi tehnyt pannakseen täytäntöön sen 18.1.2016 tekemässä päätöksessä asettaman vaatimuksen.

65 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää kuitenkin, että X vetosi kanteessaan Alankomaiden hallinto-oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan luvassa ei voida asettaa mitään vaatimusta, jonka noudattamista päätöksen adressaatin toimesta toimivaltainen viranomainen ei voi varmistaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää, että X voi vedota tähän periaatteeseen, ja toteaa tämän perusteella, että pääasiassa kyseessä oleva vaatimus voitaisiin kumota, jos katsottaisiin, ettei sitä voida panna täytäntöön sen vuoksi, että se on direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan vastainen. Se korostaa myös, että sen asiana on arvioida tätä aineellista kysymystä tässä yhteydessä eikä sellaisen mahdollisen myöhemmän menettelyn yhteydessä, jossa tarkastetaan sellaisen myöhemmän päätöksen laillisuus, jolla olisi tarkoitus panna täytäntöön pääasiassa kyseessä oleva vaatimus.

66 Näin ollen on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa selvästi, että sen tehtävänä on kansallisen oikeuden nojalla ratkaista kyseinen kysymys siinä vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, vaikka kunnanhallitus ei ilmeisesti vielä ole tehnyt päätöstä pääasiassa kyseessä olevan vaatimuksen täytäntöönpanosta. Näin ollen toinen kysymys ei ole luonteeltaan hypoteettinen ja vastaa pääasian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvään tarpeeseen.

67 Tämän vuoksi toinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

68 Aluksi on muistutettava, kuten tämän tuomion 28 ja 63 kohdassa todetaan, että huolimatta tämän tuomion 57 kohdassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei yleisen hallintolain 8:69a §:n vuoksi voi kumota X:n kaltaisen yksityisen oikeussubjektin vaatimuksesta pääasiassa kyseessä olevassa ympäristöluvassa esitettyä vaatimusta pelkästään sillä perusteella, että se on direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohdan vastainen, koska sen omien toteamusten mukaan viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena ei ole suojata X:n intressiä saada aineellista suojaa asuinalueelle, joka sijaitsee kyseessä olevan huoltoaseman läheisyydessä, minkä vuoksi tässä vaiheessa on katsottava, ettei X:n kaltainen yksityinen oikeussubjekti voi lähtökohtaisesti riitauttaa kyseistä vaatimusta oikeudellisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kuitenkin, että sen Alankomaiden hallinto-oikeuden periaatteen, jonka mukaan luvassa – vaikka X:n kaltainen yksityinen oikeussubjekti ei voisi enää lähtökohtaisesti riitauttaa sitä – ei voida asettaa mitään vaatimusta, jonka noudattamista päätöksen adressaatin toimesta toimivaltainen viranomainen ei voi varmistaa myöhemmällä päätöksellä, jolla tämä vaatimus pannaan täytäntöön, mukaisesti X voi loppujen lopuksi saada kyseessä olevan vaatimuksen kumotuksi kanteellaan, jonka hän on nostanut luvasta, jossa tämä vaatimus asetetaan, ja joka on myös vireillä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ilmeisyyskriteeri eli, kuten tämän tuomion 29 kohdassa muistutetaan, sellainen Alankomaiden oikeuden sääntö, jonka mukaan pintapuolisen tarkastelun, joka ei jätä sijaa epäilyksille, perusteella on oltava ilmeisen selvää, ettei kyseistä vaatimusta voitu asettaa ylemmäntasoisten oikeusnormien rikkomisen vuoksi, täyttyy.

69 Tältä osin on todettava, että silloin, kun asiaa koskevia unionin säännöksiä ei ole annettu, menettelysäännöt, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, annetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, edellyttäen kuitenkin, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (tuomio 18.12.2014, CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksista ilmenee, että ilmeisyyskriteeri on vastaavuusperiaatteen mukainen, koska tätä arviointiperustetta sovellettaessa ei tehdä mitään eroa sen välillä, onko vaatimus ristiriidassa ylemmäntasoisten kansallisten oikeusnormien kanssa vai unionin oikeussääntöjen kanssa.

71 Sen sijaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää epäilyjä siitä, onko kyseinen arviointiperuste tehokkuusperiaatteen mukainen.

72 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysäännös unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava ottaen huomioon tämän säännöksen merkitys koko menettelyssä, sen kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. Huomioon on tällöin tarvittaessa otettava kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku (tuomio 16.7.2020, Caixabank ja Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 ja C-259/19, EU:C:2020:578, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa muun muassa, että Alankomaiden hallinto-oikeudessa säädetyn kaltaisen ilmeisyyttä koskevan arviointiperusteen tarkoituksena on turvata oikeusvarmuuden periaate siten, että lainvoimaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuus ja siten myös laillisuus voidaan kyseenalaistaa vain, jos on ilmeistä, että tällaiset päätökset ovat ristiriidassa unionin oikeussääntöjen kaltaisten ylemmäntasoisten oikeussääntöjen kanssa.

74 Tältä osin on muistettava, että oikeusvarmuus on yksi unionin oikeudessa tunnustetuista yleisistä periaatteista. Unionin tuomioistuin on muun muassa todennut, että hallinnollisen päätöksen lainvoimaisuus edesauttaa oikeusvarmuutta eikä unionin oikeudessa edellytetä, että elin olisi lähtökohtaisesti velvoitettu tarkastelemaan uudelleen hallinnollista päätöstä, josta on tullut tällä tavoin lainvoimainen (tuomio 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tietyissä olosuhteissa se voi ottaa huomioon kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet ja niihin liittyvät intressit löytääkseen tasapainon oikeusvarmuuden vaatimuksen ja laillisuusvaatimuksen välillä unionin oikeuteen nähden (tuomio 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selityksistä ilmenee, että ilmeisyyskriteerin muodostamalla kansallisella menettelysäännöllä, jonka perusteella X:n kaltainen yksityinen oikeussubjekti voi saada todetuksi, että lainvoimaisessa päätöksessä olevaa vaatimusta ei voida panna täytäntöön, ja saada tämän seurauksena vaatimuksen kumotuksi ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseisen vaatimuksen todetaan olevan ilmeisen selvästi unionin oikeuden vastainen, pyritään löytämään oikea tasapaino oikeusvarmuuden periaatteen ja laillisuusperiaatteen välillä unionin oikeuteen nähden siten, että lähtökohtaisesti kyseessä olevan vaatimuksen lainvoimaisuutta korostetaan oikeusvarmuuden takaamiseksi, mutta siihen myönnetään kuitenkin poikkeuksia tiukoin edellytyksin.

76 Kun otetaan huomioon tämä päämäärä, on katsottava, ettei tehokkuusperiaate ole lähtökohtaisesti esteenä ilmeisyyskriteerin kaltaiselle kansalliselle menettelysäännölle.

77 Sen varmistamiseksi, että tämä päämäärä tosiasiallisesti saavutetaan, tätä kriteeriä ei kuitenkaan pitäisi soveltaa niin tiukasti, että edellytys, jonka mukaan vaatimuksen on oltava ilmeisen selvästi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tekee X:n kaltaiselle yksityiselle oikeussubjektille tosiasiallisesti mahdottomaksi saada kyseessä oleva vaatimus kumotuksi.

78 Jos näin olisi, tehokkuusperiaatetta, joka edellyttää – kuten tämän tuomion 69 kohdassa muistutetaan –, ettei kansallinen menettelysääntö tee unionin oikeuden soveltamista mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ei selvästikään noudatettaisi.

79 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi lisäksi ottaa huomioon sen tämän tuomion 24 kohdassa mainitun seikan, jonka mukaan Alankomaiden viranomaiset katsoivat paremmaksi olla asettamatta pääasiassa kyseessä olevaa vaatimusta yleisesti sovellettavalla pakottavalla säännöksellä, koska ne katsoivat, että tällaisella säännöksellä saatetaan rikkoa direktiivin 2008/68 5 artiklan 1 kohtaa.

80 Tätä toteamusta eivät horjuta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat 29.4.1999 annettu tuomio Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) eikä 6.4.2006 annettu tuomio ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233). Nämä kaksi tuomiota on nimittäin annettu erilaisessa asiayhteydessä kuin se, joka on pääasian taustalla, joten niistä johtuvalla ohjeella ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

81 Ensimmäiseksi 29.4.1999 antamassaan tuomiossa Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212) unionin tuomioistuin totesi lähinnä, että unionin oikeuden etusijaperiaate velvoittaa jättämään soveltamatta tämän oikeuden vastaista lainvoimaista hallintopäätöstä arvioitaessa sellaisen myöhemmän päätöksen pätevyyttä, joka perustuu ensimmäiseen näistä päätöksistä, ja täsmensi myös, ettei kyseisen tuomion taustalla olevassa asiassa kyseessä oleva riita koskenut kyseisen ensimmäisen päätöksen laillisuutta sellaisenaan. Pääasia koskee sitä vastoin lähinnä kysymystä siitä, onko kansallisen prosessioikeuden sääntö, jonka soveltaminen mahdollistaa nimenomaan sen, että lähtökohtaisesti lainvoimaista hallintopäätöstä voidaan jättää soveltamatta tietyn yksityisten oikeussubjektien ryhmän osalta tilanteessa, jossa kyseinen päätös on ilmeisen selvästi muun muassa unionin oikeuden vastainen, tehokkuusperiaatteen mukainen.

82 Toiseksi 6.4.2006 antamassaan tuomiossa ED & F Man Sugar (C-274/04, EU:C:2006:233) unionin tuomioistuin totesi lähinnä, että päätöstä, jolla määrätään seuraamus, ei voida perustella pelkästään sillä, että lainvoimainen päätös tuen takaisin perimisestä oli jo tehty saman asetuksen perusteella. Tällainen tilanne ei vastaa pääasian taustalla olevaa tilannetta, joka – kuten edellisessä kohdassa muistutetaan – koskee pääasiallisesti sellaisen kansallisen menettelysäännön, jonka nojalla lopullista hallintopäätöstä voidaan tietyissä olosuhteissa jättää soveltamatta, yhteensoveltuvuutta tehokkuusperiaatteen kanssa.

83 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeus, erityisesti tehokkuusperiaate, ei ole esteenä kansallisen hallinto-oikeuden menettelysäännölle, jossa määrätään, että jotta hallinnollisella päätöksellä asetettu unionin oikeuden vastainen vaatimus, jota tietty yksityisten oikeussubjektien ryhmä ei lähtökohtaisesti voi riitauttaa oikeudellisesti, voitaisiin kumota sen vuoksi, ettei siihen voida vedota, jos se pantaisiin täytäntöön myöhemmällä päätöksellä, yksityisen oikeussubjektin on osoitettava, että pintapuolisen tarkastelun, joka ei jätä sijaa epäilyksille, perusteella on ilmeisen selvää, ettei kyseistä vaatimusta voitu asettaa unionin oikeuden valossa, kuitenkin sillä edellytyksellä – mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana tarkistaa –, ettei tätä sääntöä sovelleta niin tiukasti, että yksityiselle oikeussubjektille tulisi tosiasiallisesti mahdottomaksi saada kyseessä oleva vaatimus kumotuksi.

Oikeudenkäyntikulut

84 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Vaarallisten aineiden sisämaakuljetuksesta 24.9.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/68/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 21.11.2014 annetulla komission direktiivillä 2014/103/EU, 5 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä rakennetta koskeville vaatimuksille, jotka ovat tiukempia kuin Genevessä 30.9.1957 allekirjoitetun eurooppalaisen sopimuksen vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista, sellaisena kuin se on voimassa 1.1.2015, liitteissä A ja B esitetyt vaatimukset, kuten vaatimukselle, jonka jäsenvaltion viranomaiset asettavat huoltoasemalle ympäristöluvan muodossa olevalla hallinnollisella päätöksellä, jonka

mukaan nesteytettyjä mineraaliöljykaasuja voidaan toimittaa sille ainoastaan säiliöajoneuvoilla, joissa on pääasiassa kyseessä olevan kaltainen erityinen kuumuudenkestävä suojavaippa.

2) **Unionin oikeus, erityisesti tehokkuusperiaate, ei ole esteenä kansallisen hallinto-oikeuden menettelysäännölle, jossa määrätään, että jotta hallinnollisella päätöksellä asetettu unionin oikeuden vastainen vaatimus, jota tietty yksityisten oikeussubjektien ryhmä ei lähtökohtaisesti voi riitauttaa oikeudellisesti, voitaisiin kumota sen vuoksi, ettei siihen voida vedota, jos se pantaisiin täytäntöön myöhemmällä päätöksellä, yksityisen oikeussubjektin on osoitettava, että pintapuolisen tarkastelun, joka ei jätä sijaa epäilyksille, perusteella on ilmeisen selvää, ettei kyseistä vaatimusta voitu asettaa unionin oikeuden valossa, kuitenkin sillä edellytyksellä – mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana tarkistaa –, ettei tätä sääntöä sovelleta niin tiukasti, että yksityiselle oikeussubjektille tulisi tosiasiallisesti mahdottomaksi saada kyseessä oleva vaatimus kumotuksi.**

Allekirjoitukset